




3 1761 11971859 1





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119718591>











CA1  
YC 26  
-S'51

214

Government  
Publications



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY

Thursday, October 9, 1997

Le jeudi 9 octobre 1997

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organization Meeting

Séance d'organisation

INCLUDING:  
THE FIRST REPORT OF THE  
COMMITTEE (Rule 104)

Y COMPRIS:  
LE PREMIER RAPPORT DU  
COMITÉ (Règlement 104)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Peter Bosa, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	LeBreton
Cohen	* Lynch-Staunton
Cools	(or Kinsella (Acting))
Forest	Maheu
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Pépin
Haidasz, P.C.	Phillips
Lavoie-Roux	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET  
DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray

*Vice-président:* L'honorable Peter Bosa

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	LeBreton
Cohen	* Lynch-Staunton
Cools	(ou Kinsella (intérimaire))
Forest	Maheu
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Pépin
Haidasz, c.p.	Phillips
Lavoie-Roux	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, October 9, 1997

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 10:00 a.m. this day, for the purpose of organization, pursuant to Rule 88.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, Forest, Lavoie-Roux, Maheu and Murray (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Carstairs.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Sandra Harder and Grant Purves, Research Officers.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The clerk of the committee presided over the election of the chairman.

The Honourable Senator Bonnell moved — That the Honourable Senator Murray be chairman of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

Senator Murray was invited by the clerk of the committee to take the Chair.

The Honourable Senator Bonnell moved — That the Honourable Senator Bosa be deputy chairman of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The deputy chairman made a statement.

The Honourable Senator Maheu moved — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chairman, the deputy chairman and one other member of the committee to be designated after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda; to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Maheu moved — That the committee print 500 copies of its proceedings and that the chairman be authorized to adjust this number to meet demand.

The Honourable Senator Bonnell moved — That the motion be amended to remove all words after "Proceedings."

The question being put on the motion to amend and the motion as amended, it was adopted.

The Honourable Senator Lavoie-Roux moved — That, pursuant to rule 89, the chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of each party is present.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 9 octobre 1997

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures pour des fins d'organisation, conformément à l'article 88 du Règlement.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, Forest, Lavoie-Roux, Maheu et Murray (8).

*Autre sénateur présent:* Le sénateur Carstairs.

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Sandra Harder et Grant Purves, attachés de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Bonnell propose — Que l'honorable sénateur Murray soit président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du comité invite le sénateur Murray à prendre le fauteuil.

L'honorable sénateur Bonnell propose — Que l'honorable sénateur Bosa soit vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le vice-président fait une déclaration.

L'honorable sénateur Maheu propose — Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre les décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Maheu propose — Que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations et que le président soit autorisé à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

L'honorable sénateur Bonnell propose — Que la motion soit modifiée de manière à supprimer tous les mots après «Délibérations.»

La question, mise aux voix au sujet de la motion portant modification et de la motion modifiée, est adoptée.

L'honorable sénateur Lavoie-Roux propose — Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre les témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du



After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Bonnell moved — That, pursuant to rule 104, the chairman be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Lavoie-Roux expressed an interest in having the committee monitor its expenditures, and the Chair agreed to have the clerk send free balance reports to all members on a quarterly basis.

The Honourable Senator Bosa moved — That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chairman, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was moved — That, pursuant to Section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the chairman or, in the Chair's absence, the deputy chairman; and

That, pursuant to Section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the chairman, the deputy chairman and the clerk of the committee.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Bonnell moved — That the committee empower the Chair to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Bosa moved — That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

gouvernement et un représentant de l'opposition officielle soient présents.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bonnell propose — Que, conformément à l'article 104 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lavoie-Roux fait valoir que le comité devrait exercer un contrôle sur ses dépenses et le président consent à ce que le greffier fasse parvenir à tous les membres des rapports trimestriels sur les fonds disponibles.

L'honorable sénateur Bosa propose — Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférées;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapports.

Après débat, la question, mise aux voix est adoptée.

Il est proposé — Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président, ou en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques, et à la directive 3:05 de l'Annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président ou au vice-président, et au greffier du comité.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bonnell propose — Que le comité autorise le président à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bosa propose — Que, conformément aux lignes directrices du Sénat régissant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un maximum de deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.



After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Bosa moved — That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

Under other matters, the committee discussed forthcoming government business and raised the possibility of undertaking a social policy study.

The chairman informed the members present that the weekly scheduled time of meeting for the committee will be on Tuesdays from 9:30 or 10:00 to 11: a.m. and Wednesdays when the Senate rises.

After debate, it was agreed, — That when the committee meets on Tuesdays, it would begin at 10:00 a.m.

At 10:42 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bosa propose — Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

En ce qui a trait aux autres affaires, le comité discute des travaux futurs du gouvernement et soulève la possibilité d'entreprendre une étude sur la politique sociale.

Le président informe les membres présents que les séances hebdomadaires du comité auront lieu les mardis, de 9 h 30 ou 10 heures à 11 heures, et les mercredis, à l'ajournement du Sénat.

Après débat, il est convenu — Que lorsque le comité se réunit le mardi, ses travaux commenceront à 10 heures.

À 10 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, October 22, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## FIRST REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to rule 104, that the expenses incurred by the committee during the Second Session of the Thirty-fifth Parliament are as follows:

## 1. With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional Services	\$ 7,695.10
Transportation (including witness expenses)	<u>30,623.72</u>
TOTAL	\$38,318.82

## 2. With respect to a special study of the Subcommittee on Post-Secondary Education to examine and report upon the serious state of post-secondary education in Canada:

Professional Services	\$ 24,773.83
Transportation (including witness expenses)	<u>73,888.58</u>
TOTAL	\$98,662.41

## 3. With respect to a special study by the Subcommittee on Veterans Affairs to examine and report on measures to expedite the adjudication of pensions:

Transportation (including witness expenses)	\$ 11,229.00
Miscellaneous	<u>65.00</u>
TOTAL	\$ 11,294.00

Your committee heard from 139 witnesses, held 35 meetings and issued 18 reports in the last session, during which it reviewed nine Bills (C-3, C-11, C-12, C-18, C-35, C-41, C-202, S-5 and S-11).

Your committee also created a Subcommittee on Post-Secondary Education to examine and report upon the serious state of post-secondary education in Canada, hearing from a total of 171 witnesses over 25 meetings.

Your committee also created a Subcommittee on Veterans Affairs to examine and report on the adjudication of veterans' pensions, hearing from a total of 28 witnesses over 5 meetings.

Among the reports issued by the main committee on these matters were the *Interim Report of the Subcommittee on Post-Secondary Education and Steadying the Course*, the latest of a series of reports from the Subcommittee on Veterans Affairs, which began in 1981.

The *Interim Report of the Subcommittee on Post-Secondary Education* briefly reviewed the work of the Subcommittee to date and expressed the Subcommittee's intention to continue its study in the new Parliament.

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 22 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses afin d'étudier les mesures législatives et autres questions qui lui ont été renvoyées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses qu'il a faites à cette fin au cours de la deuxième session de la trente-cinquième législature:

## 1. Relativement à son étude des mesures législatives:

Services professionnels	7,695.10 \$
Transports (incluant les dépenses des témoins)	<u>30,623.72</u>
TOTAL	38,318.82 \$

## 2. Relativement à une étude spéciale du sous-comité de l'enseignement postsecondaire, chargé de faire un examen et de présenter un rapport sur la situation grave de l'enseignement postsecondaire au Canada:

Services professionnels	24,773.83 \$
Transports (incluant les dépenses des témoins)	<u>73,888.58</u>
TOTAL	98,662.41 \$

## 3. Relativement à une étude spéciale du Sous-comité des anciens combattants, chargé de faire un examen et de présenter un rapport sur les mesures à prendre pour accélérer l'octroi des pensions:

Transports (incluant les dépenses des témoins)	11,229.00 \$
Divers	<u>65.00</u>
TOTAL	11,294.00 \$

Votre comité a entendu 139 témoins, a tenu 35 réunions et a produit 18 rapports au cours de la dernière session, pendant laquelle il a examiné neuf projets de loi (C-3, C-11, C-12, C-18, C-35, C-41, C-202, S-5 et S-11).

Votre comité a également créé le sous-comité de l'enseignement postsecondaire, chargé de faire un examen et de présenter un rapport sur la situation grave de l'enseignement postsecondaire au Canada; le sous-comité a tenu 25 réunions et entendu un total de 171 témoins.

De plus, votre comité a constitué le sous-comité des anciens combattants afin de faire un examen et de présenter un rapport sur l'octroi des pensions aux anciens combattants; le sous-comité a entendu 28 témoins au cours de 5 réunions.

Parmi les rapports publiés par le comité, mentionnons le *Rapport intérimaire du sous-comité de l'enseignement postsecondaire* et *Garder le cap*, le dernier d'une série de rapports du sous-comité des affaires des anciens combattants, qui existe depuis 1981.

Le *Rapport intérimaire du sous-comité de l'enseignement postsecondaire* décrit brièvement le travail du sous-comité jusqu'à maintenant et exprime l'intention de celui-ci de poursuivre son étude durant la nouvelle législature.

The Report of the Subcommittee on Veterans Affairs, *Steadying the Course*, presented its findings, together with 21 recommendations, including recommendations to amend the *Pension Act*, and other legislation affecting veterans.

Respectfully submitted,

Dans son rapport *Garder le cap*, le sous-comité des affaires des anciens combattants présente ses constatations et 21 recommandations, dont celle de modifier la Loi sur les pensions et d'autres lois touchant les anciens combattants.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, October 9, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to organize the activities of the committee.

[English]

**Ms Jill Ann Joseph, Clerk of the Committee:** Honourable senators, as your clerk, it is my duty to preside over the election of a chairman of the committee.

[Translation]

I am ready to entertain motions to that effect.

[English]

**Senator Bonnell:** I move that Senator Lowell Murray be chairman.

**Ms Joseph:** We have a motion, honourable senators, that Senator Murray serve as your chairman. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms Joseph:** Carried.

In accordance with rule 88, the Honourable Senator Murray is elected chairman, and I invite him to take the Chair.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable colleagues, I thank you very much for your confidence. I have had the experience of presiding over various standing committees of the Senate in the past and I am very honoured to be chosen to chair this important committee.

[Translation]

Our next order of business is the election of a deputy chair. Are we ready to move on this point?

[English]

**Senator Bonnell:** I move that Senator Peter Bosa be deputy chairman of this committee.

**The Chairman:** You have heard the motion, honourable senators. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Senator Bosa is elected deputy chairman.

[Translation]

I declare Senator Bosa duly elected deputy chair of the committee.

**Senator Bosa:** Thank you for your show of confidence.

**The Chairman:** We have known you for over 30 years. Senator Bosa and I go back a long way.

[English]

I am sure we will be able to get along quite well together, and I congratulate Senator Bosa and the committee on this decision.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 9 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures pour organiser les activités du comité.

[Traduction]

**Mme Jill Ann Joseph, greffière du comité:** Honorables sénateurs, en tant que greffière, j'ai le devoir de présider à l'élection à la présidence du comité.

[Français]

Je suis disposée à recevoir des motions à cet effet.

[Traduction]

**Le sénateur Bonnell:** Je propose que le sénateur Lowell Murray soit élu président.

**Mme Joseph:** Nous avons une motion, honorables sénateurs, proposant que le sénateur Murray soit votre président. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Mme Joseph:** Adoptée.

Conformément à l'article 88 du Règlement, l'honorable sénateur Murray est élu président. Je l'invite à occuper le fauteuil.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Chers collègues, je tiens à vous remercier de la confiance que vous me manifestez. J'ai déjà assumé la présidence de divers comités permanents du Sénat et je suis très honoré d'avoir été choisi pour présider cet important comité.

[Français]

Nous allons procéder maintenant à l'élection d'un vice-président du comité. Êtes-vous prêt à nommer un vice-président pour ce comité?

[Traduction]

**Le sénateur Bonnell:** Je propose que le sénateur Peter Bosa soit élu vice-président du comité.

**Le président:** Vous avez entendu la motion, chers collègues. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. Le sénateur Bosa est élu vice-président.

[Français]

Le sénateur Bosa est dûment élu à la vice-présidence de ce comité.

**Le sénateur Bosa:** Je vous remercie pour la confiance que vous m'avez démontrée.

**Le président:** Nous nous connaissons depuis plus de 30 ans. Le sénateur Bosa et moi, nous sommes des amis de longue date.

[Traduction]

Je suis persuadé que nous nous entendrons très bien et je tiens à féliciter le sénateur Bosa et le comité de cette décision.

The Chair will receive a motion as follows:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

Senator Maheu?

**Senator Maheu:** I so move.

**The Chairman:** I do not need a seconder. You have heard the motion. Are you ready for the question? Senator Bonnell?

**Senator Lavoie-Roux:** What is being proposed?

[Translation]

**The Chairman:** That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation.

**Senator Lavoie-Roux:** I take it that member has yet to be designated.

**The Chairman:** No. However, consultation with the government party will ensure a government majority on the Subcommittee on Agenda and Procedure.

[English]

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, do you need the name of the person now?

**The Chairman:** Not at all. This is to be done in consultation with the government.

**Senator Bonnell:** Mr. Chairman, you said that the steering committee had power to do this, that and the other thing, but as far as I am concerned, the steering committee must report on the decisions they have made and then seek approval of the full committee. The steering committee as such has no power without receiving the approval of the full committee. In other words, you must bring a report in after you have a steering committee meeting. You move it, we discuss it, and the full committee agrees or disagrees with it.

**The Chairman:** I think it is fair and accurate to say that everything that the steering committee does or proposes to do is subject to the approval of the full committee.

**Senator Bonnell:** That is exactly what I was saying.

**The Chairman:** In respect of any particular piece of legislation, the steering committee would move to invite witnesses and so forth, in order to get us started. The committee has the power to add to or subtract from the list of witnesses.

[Translation]

Is it the pleasure of the committee to adopt the said motion?

Le président recevra la motion suivante:

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité, désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Sénateur Maheu?

**Le sénateur Maheu:** Je fais une proposition en ce sens.

**Le président:** Il n'est pas nécessaire que quelqu'un appuie la motion. Vous l'avez entendue. Êtes-vous prêts pour la mise aux voix? Sénateur Bonnell?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Que propose-t-on?

[Français]

**Le président:** Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné, après les consultations d'usage.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Celui-ci n'a pas encore été désigné.

**Le président:** Mais non, en consultation avec le parti gouvernemental, le gouvernement aura une majorité sur le comité du programme et de la procédure.

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, avez-vous besoin du nom de cette personne maintenant?

**Le président:** Pas du tout. Cela doit se faire en consultation avec le parti gouvernemental.

**Le sénateur Bonnell:** Monsieur le président, vous avez dit que le comité directeur avait le pouvoir de faire ceci et cela, mais en ce qui me concerne, le comité directeur doit faire rapport des décisions qu'il a prises et les soumettre à l'approbation du comité au complet. Le comité directeur en tant que tel n'a aucun pouvoir sans recevoir l'approbation de l'ensemble du comité. Autrement dit, le comité directeur doit faire rapport après chacune de ses réunions. Vous présentez une motion, nous en discutons et le comité au complet donne son approbation ou non.

**Le président:** Je crois qu'il est juste de dire que tout ce que fait ou se propose de faire le comité directeur est soumis à l'approbation du comité au complet.

**Le sénateur Bonnell:** C'est exactement ce que je suis en train de dire.

**Le président:** En ce qui concerne les projets de loi, le comité directeur proposerait d'inviter des témoins et ainsi de suite pour nous permettre de commencer nos travaux. Le comité a le pouvoir d'ajouter ou d'éliminer des noms de la liste des témoins.

[Français]

Plaît-il au comité d'adopter ladite motion?



[English]

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

I will entertain a motion that the committee will print 500 copies of the proceedings and that the chairman will adjust this number to meet the demand.

**Senator Lavoie-Roux:** Why 500 copies, Mr. Chairman?

**The Chairman:** We had 480 last year. Approximately 225 copies are given to the library and to the Canada Communications Group, the Queen's Printer. There are also 107 Senate subscriptions. That brings us to 332 copies.

**Senator Lavoie-Roux:** Why does the library and CCG need 225 copies each?

**The Chairman:** They are distributed to libraries across the country.

**Senator Lavoie-Roux:** Yes, but only if it is requested by the libraries.

**The Chairman:** I presume there is a standing request or standing arrangement with other libraries.

**Senator Lavoie-Roux:** That seems to be an awful lot of copies to me. I would like to find out how many of those 500 copies are being read.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, perhaps Senator Lavoie-Roux should take a look at the distribution of the copies in the recent past. That might convince her that we are not really extravagant when we ask for 500 copies.

**Senator Lavoie-Roux:** That is more than the Fisheries Committee and the Energy, the Environment and Natural Resources Committee. Never mind. I will not delay the matter, but we keep printing paper and throwing it out. If we are doing that, imagine what other people do — that is, those who are not as interested in it as we are. It seems to be the custom to spend as much as we can.

**Senator Bonnell:** I do not have any objection to 500 copies but I do object to the fact that the chairman can order more copies as he sees fit. I think the committee should order more copies as it sees fit. In other words, if the chairman sees the demand for another 500 copies, then he should bring that request to the committee so that the committee can decide. The chairman might try to build himself a great mountain across the world and send copies all over Europe, Asia and Africa because he happens to be the chairman and his name is there in print. If the committee ordered the copies that is fine, but I do not think the chair should do so on his own.

[Traduction]

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée.

Je recevrai une motion proposant que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations et que la présidence soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Pourquoi 500 exemplaires, monsieur le président?

**Le président:** Nous en avons 480 l'année dernière. On en remet environ 225 exemplaires à la bibliothèque et au Groupe Communications Canada, l'imprimeur de la Reine. Il y a également 107 abonnements au Sénat. Cela porte le nombre d'exemplaires à 332.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Pourquoi la bibliothèque et le GCC ont-ils besoin de 225 exemplaires chacun?

**Le président:** Ils sont distribués aux bibliothèques partout au pays.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Oui, mais seulement si les bibliothèques en font la demande.

**Le président:** Je suppose qu'il existe une demande permanente ou des dispositions permanentes avec d'autres bibliothèques.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Cela me semble un nombre incroyable d'exemplaires. J'aimerais bien savoir combien de ces 500 exemplaires sont réellement lus.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, le sénateur Lavoie-Roux pourrait peut-être examiner la dernière distribution des exemplaires. Cela pourrait la convaincre que nous ne sommes vraiment pas extravagants lorsque nous demandons 500 exemplaires.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** C'est plus que le nombre d'exemplaires prévu par les comités des pêches, de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Peu importe. Je ne veux pas retarder les choses, mais nous n'arrêtons pas d'imprimer des documents et de les jeter. Si nous-mêmes agissons ainsi, imaginez ce que font les autres — c'est-à-dire ceux qui ne s'intéressent pas autant que nous à ce genre de choses. On semble avoir pris l'habitude de dépenser autant qu'on le peut.

**Le sénateur Bonnell:** Je n'ai pas d'objection à ce qu'on en fasse imprimer 500 exemplaires mais je m'oppose à ce que le président puisse commander un nombre supplémentaire d'exemplaires si bon lui semble. Je pense que le comité devrait commander un plus grand nombre d'exemplaires si bon lui semble. Autrement dit, si le président juge nécessaire d'en commander 500 exemplaires supplémentaires, il devrait soumettre cette demande au comité pour que le comité décide. Le président pourrait décider de se faire mousser à l'étranger et d'en envoyer des exemplaires en Europe, en Asie et en Afrique parce qu'il se trouve à être le président et que son nom est là en toutes lettres. Si le comité en commande des exemplaires supplémentaires, c'est très bien mais je ne crois pas que le président devrait le faire sans le consulter.

**The Chairman:** Senator Bonnell, you are free to amend the motion to remove all the words after "proceedings."

**Senator Bosa:** Please repeat the motion.

**The Chairman:** "That the committee print 500 copies of its proceedings and that the Chair be authorized to adjust this number to meet demand."

**Senator Bonnell:** I would replace the word "Chair" with the word "committee."

**Senator Lavoie-Roux:** Why should the Chair not be able to do it? We have a responsible chairman.

**Senator Bonnell:** Every Chair is responsible. However, some Chairs are looking for bigger things. Our present Chair has been to the top, and he is now on his way back down, so he is not looking to make himself an international star.

**Senator Lavoie-Roux:** I agree.

**Senator Bonnell:** We can trust this Chair, but perhaps he will find something else to do. We would then have another Chair. That motion will carry to the next Chair, who might want to print many copies simply to send them to all the school kids in his home area or something.

**Senator Lavoie-Roux:** If we get another Chair, we could review what we have done today.

**The Chairman:** Senator Bonnell, you have suggested that an amendment be made to this motion so that it reads "that the committee be authorized." With great respect, I do not believe it is necessary for the committee to authorize the committee. To achieve your objective, your amendment should read that all the words after "proceedings" be struck from the motion so we simply authorize the printing of 500 copies, period. If at some point there is an increased demand, the officials will advise us and the committee will be required to authorize the printing of additional copies. Is that satisfactory, senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is there a motion to that effect?

**Senator Bonnell:** I so move, as amended.

**The Chairman:** As amended, that the committee print 500 copies of its proceedings. You have heard the motion. Are you ready for the question? All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** All those against? The motion is carried.

The chair will entertain a motion as follows:

That, pursuant to Rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of each party is present.

**Le président:** Sénateur Bonnell, vous êtes libre de modifier la motion pour éliminer le passage qui suit le mot «délibérations».

**Le sénateur Bosa:** Veuillez répéter la motion.

**Le président:** «Que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations et que la présidence soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.»

**Le sénateur Bonnell:** Je remplacerais le mot «présidence» par le mot «comité».

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Pourquoi le président ne devrait-il pas pouvoir le faire? Nous avons un président responsable.

**Le sénateur Bonnell:** Chaque président est responsable. Cependant, certains présidents ont de plus grandes visées que d'autres. Comme notre président actuel a déjà goûté à la gloire, il n'a pas l'intention de devenir une vedette internationale.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Bonnell:** Nous pouvons avoir confiance dans ce président mais s'il est appelé à exercer d'autres fonctions, il faudra le remplacer. La motion vaudra pour le prochain président qui pourrait simplement décider d'en imprimer de nombreux exemplaires pour les envoyer à tous les enfants d'âge scolaire de sa région.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Si nous avons un autre président, nous pourrions revoir ce que nous avons fait aujourd'hui.

**Le président:** Sénateur Bonnell, vous avez proposé de modifier la motion pour qu'elle indique «que le comité soit autorisé». Avec tout le respect que je vous dois, je ne crois pas qu'il soit nécessaire que le comité autorise le comité. Pour atteindre votre objectif, vous devriez proposer comme amendement que tous les mots qui suivent le mot «Délibérations» soient éliminés de la motion afin que nous autorisions simplement l'impression de 500 exemplaires seulement, un point c'est tout. Si à un certain moment la demande augmente, les responsables nous préviendront et le comité sera appelé à autoriser l'impression d'exemplaires supplémentaires. Est-ce que cela vous satisfait, sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Y a-t-il une motion à cet effet?

**Le sénateur Bonnell:** J'en fais la proposition, ainsi modifiée.

**Le président:** La motion, ainsi modifiée, propose que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations. Vous avez entendu la motion. Êtes-vous prêts pour la mise aux voix? Tous ceux qui sont pour?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Tous ceux qui sont contre? La motion est adoptée.

La présidence recevra la motion suivante:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition officielle soient présents.



Experienced members of committees understand that no decisions can be taken by the committee without a quorum. However, there are times when we have invited witnesses to appear, sometimes from some distance and considerable inconvenience, and it is important to receive their testimony with or without a quorum. This motion would enable us to do that.

**Senator Lavoie-Roux:** Make sure there is one senator from each side.

**The Chairman:** Yes. This is a standard procedure.

**Senator Lavoie-Roux:** I so move. I have no problem with this one.

**Senator Bosa:** I should like to make an observation. The motion indicates the chair, but should not the Chair be in consultation with the deputy chair and the other person on the steering committee? Otherwise, it gives the chairman absolute discretion as to when a meeting is called or not called.

**The Chairman:** Meetings can only be called on 24 hours' notice. They are called in consultation with the steering committee. The scenario that I have placed before you is one in which a meeting is duly called, and, for whatever reason, only two senators show up, one from either side. We have a number of witnesses sitting at the witness table.

**Senator Bosa:** I understand the rationale behind it, and it has happened on previous occasions. I think it is a good motion. However, it says that the chair be authorized to hold meetings. Does that mean to call meetings?

**The Chairman:** This is to hold meetings, not to call them.

**Senator Bosa:** Fine.

**The Chairman:** The scenario I am suggesting is one in which it would not be possible to consult the steering committee. There are only two senators present, one from each side. The chair does not know where other senators are. We do not want to inconvenience witnesses, so we take their evidence and record it. We would make no decisions, of course. Are you ready for the question?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

The chair will entertain a motion as follows:

That, pursuant to rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

This is also a standard motion.

**Senator Bonnell:** I so move.

**Senator Lavoie-Roux:** I think all committees should present a report on expenses incurred every three or four months, as you prefer. We are speaking about a considerable amount of money,

Les membres qui ont l'expérience des comités comprennent qu'aucune décision ne peut être prise par le comité en l'absence de quorum. Cependant, il arrive que nous invitions des témoins à comparaître, et parfois ils viennent d'assez loin et se sont donné beaucoup de mal pour le faire, et il est important d'entendre leur témoignage, qu'il y ait quorum ou non. Cette motion nous permettrait de le faire.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Assurez-vous qu'il y a un sénateur de chaque côté.

**Le président:** Oui. C'est la procédure normale.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** J'en fais la proposition. Cette motion-ci ne me pose aucun problème.

**Le sénateur Bosa:** J'aimerais faire une observation. La motion indique la présidence mais la présidence ne devrait-elle pas consulter le vice-président et l'autre membre du comité directeur? Autrement, cela équivaut à accorder au président le pouvoir absolu de décider de l'opportunité de convoquer une réunion ou non.

**Le président:** Un préavis de 24 heures doit être donné avant la convocation d'une réunion. Ces réunions sont convoquées en consultation avec le comité directeur. Je vous ai présenté une situation où une réunion est convoquée en bonne et due forme et, pour une raison quelconque, seulement deux sénateurs se présentent, c'est-à-dire un sénateur de chaque côté. Nous avons un certain nombre de témoins déjà installés à la table des témoins.

**Le sénateur Bosa:** Je comprends la raison d'être de cette motion et ce genre de situation s'est déjà produit. J'estime que c'est une bonne motion. Cependant, elle indique que la présidence doit être autorisée à tenir des réunions. Cela signifie-t-il convoquer des réunions?

**Le président:** Il s'agit de tenir des réunions et non de les convoquer.

**Le sénateur Bosa:** Très bien.

**Le président:** Je vous présente une situation hypothétique où il serait impossible de consulter le comité directeur. Il y a seulement deux sénateurs présents, un de chaque côté. Le président ignore où sont les autres sénateurs. Nous ne voulons pas causer de dérangement aux témoins, par conséquent nous entendons leur témoignage et nous le consignons au compte rendu. Nous ne prenons aucune décision, bien entendu. Êtes-vous prêts pour la mise aux voix?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

La présidence recevra la motion suivante:

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

Il s'agit également d'une motion courante.

**Le sénateur Bonnell:** J'en fais la proposition.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je pense que tous les comités devraient faire rapport de leurs dépenses tous les trois ou quatre mois, comme vous préférez. Nous parlons de grosses sommes

and we do not know where the money goes. I think we should be a little more accountable.

**Senator Bonnell:** Internal Economy can look after that.

**Senator Lavoie-Roux:** Do you have an objection to that?

**The Chairman:** I have no objection to that, no. The clerk advises that she can make it a practice, if it is a wish of the committee, to send free balance reports on a quarterly basis to all members of the committee.

**Senator Lavoie-Roux:** That would be fine.

**The Chairman:** Is that agreed? Senator Bonnell has moved the motion that I be authorized to report the expenses incurred by the committee during the last session. Is it your pleasure to adopt the said motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

Next, the chair will entertain a motion as follows:

That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it.

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

**Senator Bosa:** I so move.

**The Chairman:** Is it your pleasure to adopt the said motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

The Chair will entertain a motion to commit funds and certify accounts.

[Translation]

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the chair or in the chair's absence, the deputy chair; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee.

Is it the pleasure of the committee to adopt the said motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

d'argent et nous ignorons où va cet argent. Je pense que nous devrions être un peu plus responsables.

**Le sénateur Bonnell:** C'est une question dont peut s'occuper le comité de la Régie interne.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Y voyez-vous une objection?

**Le président:** Non, je n'y vois aucune objection. La greffière m'informe que si c'est ce que souhaite le comité, elle se fera une habitude d'envoyer des rapports du solde disponible tous les trois à tous les membres du comité.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Ce serait très bien.

**Le président:** Êtes-vous d'accord? Le sénateur Bonnell propose que je sois autorisé à faire rapport des dépenses faites par le comité au cours de la dernière session. Plaît-il au comité d'adopter ladite motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Maintenant, la présidence recevra une motion comme suit:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déferés.

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapports.

**Le sénateur Bosa:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Plaît-il au comité d'adopter ladite motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

La présidence recevra une motion sur l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer.

[Français]

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidence, ou en son absence, au vice-président ou à la vice-présidente; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée à la présidence, au vice-président, et au greffier du comité.

Est-ce qu'il plaît au comité d'adopter la dite motion?

**Des voix:** D'accord.



**[English]**

The Chair will entertain a motion as follows:

That the committee empower the Chair to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

I have inquired about this matter. I am told it is also a standard motion. The authority has not been used often, if at all, by this committee. It envisages the possibility of a member or members, on behalf of the committee, attending a conference or a meeting somewhere outside of the National Capital Region, or, I suppose, even in the National Capital Region, a meeting which is concerned with the matters which generally are within the mandate of this committee.

**Senator Bonnell:** I think it is a good idea to have that there, Mr. Chairman, but I would like to have it so that the senator we send reports to the committee on what took place. Rather than just sending the individual on the trip and getting no feedback, they should have to report to the committee.

**Senator Cohen:** I agree.

**The Chairman:** Understood?

**Hon. Senators:** Understood.

**Senator Bosa:** Just by way of information, this is not something new.

**The Chairman:** So I am informed.

**Senator Bosa:** It has always been there.

**Senator Lavoie-Roux:** What does that mean? For instance, there is an international conference on health in Australia in November. This committee is concerned with health. Would this motion authorize or permit someone to ask you, Mr. Chairman, that the committee pay for this trip? I give that as an example, but there are conferences of all kinds.

**The Chairman:** One could ask, senator, but there would have to be an item in our budget to cover this particular matter, and I doubt very much that it will be sufficient to send senators back and forth to Australia. We are talking apparently in the past of a \$500 item.

**Senator Lavoie-Roux:** That is fine.

**Senator Bonnell:** I think it really means if we are studying health reform or something in our committee and there is a conference in Australia, Bucharest or some place else and we want to know what is taking place there, we can send someone there to bring back a report. However, I do not think we can send someone down to Australia to study health reform if we are not studying health reform.

**The Chairman:** Is it the pleasure of the committee to adopt the said motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**[Traduction]**

La présidence recevra la motion suivante:

Que le comité autorise la présidence à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Je me suis renseigné au sujet de cette question. J'ai appris qu'il s'agit également d'une motion courante. Le comité ne s'est pratiquement jamais prévalu de cette autorisation. Elle offre la possibilité qu'un ou plusieurs membres qui représentent le comité assistent à une conférence ou à une réunion qui se tient à l'extérieur de la région de la capitale nationale ou même, je suppose, dans la région de la capitale nationale, s'il s'agit d'une réunion qui traite de questions qui relèvent de façon générale du mandat du comité.

**Le sénateur Bonnell:** J'estime que c'est une bonne chose d'avoir une telle motion, monsieur le président, mais j'aimerais qu'elle prévoie que les sénateurs seront tenus de présenter au comité un compte rendu de la réunion en question. Plutôt que d'envoyer une personne en déplacement et n'obtenir aucune information en retour, il faudrait que ces personnes soient tenues de faire rapport au comité.

**Le sénatrice Cohen:** Je suis d'accord.

**Le président:** Vous avez tous compris?

**Des voix:** Compris.

**Le sénateur Bosa:** Simplement à titre d'information, cela n'a rien de nouveau.

**Le président:** C'est ce qu'on m'apprend.

**Le sénateur Bosa:** Cette motion a toujours existé.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Qu'est-ce que cela veut dire? Par exemple, en novembre, une conférence internationale sur la santé aura lieu en Australie. Notre comité s'occupe de questions de santé. Cette motion autoriserait-elle quelqu'un à vous demander, monsieur le président, que le comité paie son voyage? Je donne cela à titre d'exemple, mais il y a toutes sortes de conférences.

**Le président:** Ce genre de demande peut être fait mais il faudrait que nous ayons un poste budgétaire prévu à cette fin, et je doute beaucoup que les sommes prévues permettent de payer le voyage aller-retour d'un sénateur en Australie. Nous parlons apparemment d'un poste de 500 \$.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Très bien.

**Le sénateur Bonnell:** Je pense que cela veut dire en fait que si notre comité étudie la réforme de la santé et qu'il y a une conférence en Australie, à Bucarest ou ailleurs et que nous voulons savoir ce qui s'y passe, nous pourrions envoyer quelqu'un pour qu'il nous en fasse un compte rendu par la suite. Je ne crois toutefois pas qu'il soit possible d'envoyer quelqu'un en Australie pour étudier la réforme de la santé si ce n'est pas une question que nous étudions.

**Le président:** Plaît-il au comité d'adopter ladite motion?

**Des voix:** D'accord.

**The Chairman:** The Chair will entertain a motion:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses' expenses, the committee may reimburse reasonable travel and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

**Senator Bosa:** Should it not be after they present their bills rather than on application? What if they do not show up afterwards?

**The Chairman:** "Reimburse" is the operative verb here. "Reimburse" means that they would have to have receipts.

**Senator Bosa:** While "reimburse" may be the operative word, it does say "upon application." If they apply to appear before the committee, that would take place before the committee meets.

**The Chairman:** On application for reimbursement.

**Senator Bonnell:** They have to spend the money first. They cannot be reimbursed for money they did not spend.

**Senator Bosa:** Agreed.

**The Chairman:** Are you moving that motion, senator?

**Senator Bosa:** So moved.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

The Chair will entertain a motion.

[Translation]

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

[English]

Electronic coverage, media coverage.

**Senator Bonnell:** You have to get permission from the Senate first.

**The Chairman:** It is the usual motion authorizing the Chair to seek permission.

[Translation]

**Senator Lavoie-Roux:** Before a decision is made to allow coverage of the public proceedings, will the committee be consulted?

**The Chairman:** This motion would authorize the chair to seek permission from the Senate to —

**Le président:** La présidence recevra la motion suivante:

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat gouvernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un maximum de deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

**Le sénateur Bosa:** Est-ce que cela ne devrait pas se faire après qu'ils remettent leurs factures plutôt qu'après la présentation d'une demande? Que se passe-t-il s'ils ne se présentent pas à la réunion?

**Le président:** Le verbe qui compte ici, c'est le verbe «rembourser». «Rembourser» signifie qu'ils devraient produire des reçus.

**Le sénateur Bosa:** Même si le mot qui compte ici est le mot «rembourser», la motion dit bien «après qu'une demande de remboursement a été présentée». S'ils demandent à comparaître devant le comité, cela aurait lieu avant que le comité se réunisse.

**Le président:** Après qu'une demande de remboursement a été présentée.

**Le sénateur Bonnell:** Il faut qu'ils dépensent l'argent d'abord. On ne peut pas leur rembourser de l'argent qu'ils n'ont pas dépensé.

**Le sénateur Bosa:** D'accord.

**Le président:** Est-ce que vous proposez cette motion, sénateur?

**Le sénateur Bosa:** Oui.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Adoptée.

Je suis prêt à entendre une autre motion.

[Français]

Que, la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que, le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé de permettre cette diffusion à sa discrétion.

[Traduction]

Diffusion par les médias d'information électroniques.

**Le sénateur Bonnell:** Il faut d'abord obtenir la permission du Sénat.

**Le président:** Il s'agit d'une motion de routine qui autorise le président à obtenir la permission du Sénat.

[Français]

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Avant que la décision ne soit prise de diffuser les délibérations publiques, est-ce que l'on consulterait le comité?

**Le président:** Il s'agit d'une motion visant à autoriser la présidence à demander au Sénat la permission de...



[English]

**Senator Lavoie-Roux:** I think it should come to the committee first. I do not think it will be Senator Murray's problem, but you could get a chairman who wants to be televised all the time.

**The Chairman:** I am definitely not trying to raise my profile, senator. However, I assure you that I would consult with the committee on a matter of that importance. The initiative would probably come from some member of the committee rather than the chair.

**Senator Lavoie-Roux:** Not only the committee.

[Translation]

Not just the Subcommittee on Agenda and Procedure, but the committee as a whole as well?

[English]

Now you refer it to the Subcommittee on Agenda and Procedure. It should be referred to the whole committee. It could also be referred to the Rules and Procedure Committee, I do not mind.

**The Chairman:** I understand that the Senate itself intends to give permission to CPAC to cover committees.

**Senator Lavoie-Roux:** To finance CPAC, that is great.

**The Chairman:** It is still up to individual committees, is it not, to take the initiative of asking Senate permission.

The clerk informs me that what is envisaged is as follows: There will be a blanket permission for all of the committees to televise all of their hearings but it will be up to individual committees to decide what particular hearings will be televised. Do you want to authorize the chairman to seek permission from the Senate?

**Senator Lavoie-Roux:** After it has been discussed here.

**The Chairman:** You do not wish to have the Subcommittee on Agenda and Procedure empowered to allow such coverage at its discretion. How do the rest of you feel?

**Senator Forest:** I am not too concerned about it being the Subcommittee on Agenda and Procedure.

**Senator Lavoie-Roux:** I am only a member of the committee.

[Translation]

If the proceedings are to be broadcast on television, I would like to know in advance.

[English]

I do not mind the subcommittee making the final arrangements. However, I think all members of the committee should be consulted.

**The Chairman:** I have explained the situation. I will put the motion.

[Traduction]

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Il faudrait d'abord consulter le comité. Ce ne sera peut-être pas le cas du sénateur Murray, mais il pourrait y avoir un président qui souhaite que toutes les réunions soient diffusées.

**Le président:** Je ne cherche absolument pas à me mettre en vedette, madame le sénateur. Toutefois, je tiens à vous dire que je consulterais le comité sur une question aussi importante. L'initiative viendrait sans doute d'un autre membre du comité et non du président.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Pas seulement le comité.

[Français]

Et pas seulement au sous-comité du programme et de la procédure, mais aussi à l'ensemble du comité?

[Traduction]

Vous faites allusion au sous-comité du programme et de la procédure. Je crois que c'est l'ensemble du comité qu'il faudrait consulter. On pourrait également soumettre la question au comité du règlement et de la procédure.

**Le président:** Le Sénat lui-même a l'intention de donner à la CPAC l'autorisation de diffuser les réunions des comités.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Quel merveilleux moyen de financer la CPAC.

**Le président:** Il reste que ce sont les comités eux-mêmes qui doivent s'adresser au Sénat, n'est-ce pas?

Le greffier m'informe que tous les comités pourront faire diffuser leurs délibérations, mais que se sont eux qui décideront quelles réunions seront télévisées. Souhaitez-vous que le président soit autorisé à obtenir la permission du Sénat?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Après que nous en aurons discuté.

**Le président:** Vous ne voulez pas que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion, à sa discrétion. Qu'en pensent les autres membres du comité?

**Le sénateur Forest:** Cela ne me dérange aucunement.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je ne suis qu'un membre parmi d'autres.

[Français]

Si la séance doit être diffusée à la télévision, j'aimerais le savoir avant que cela se fasse.

[Traduction]

Je ne vois aucun inconvénient à ce que ce soit le sous-comité qui prenne la décision finale. Toutefois, j'estime que tous les membres du comité devraient être consultés.

**Le président:** J'ai déjà expliqué la situation. Je vais mettre la question aux voix.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, it is important to make the observation here that the Internal Economy Committee, as part of the strategy to give the Senate a higher profile, authorized the committees to invite CPAC to cover the meetings. This has been proven to be very beneficial.

**Senator Lavoie-Roux:** We need it. It is terrible what I have been hearing in the last ten days.

**Senator Bosa:** Perhaps Senator Lavoie-Roux is not aware that during the summer CPAC filmed a series of interviews with chairs and deputy chairs about their particular committees and what transpires in them. Those films have been shown over and over again. I was in one of them, and, believe me, I was astounded to discover that wherever I went people would say, "I saw you on TV. You were talking about the Social Affairs Committee." They did not remember the particulars, but they remembered viewing it.

**Senator Cohen:** In reference to what Senator Lavoie-Roux was just saying, 35 hours a month is not that many hours given all the committees that we have. There may just be a certain subject in which Canadians will want to really get involved, and we could use go for television coverage. However, I am confident that the chair and the steering committee will understand what would appeal to the Canadian public and be good for the Senate's image.

**Senator Lavoie-Roux:** I have no objection that we use CPAC though I very seldom hear anything in French on CPAC. That is one thing. If you think hard, can you remember seeing very much in French?

**The Chairman:** Well, there are two channels. It is in both languages. Here it is, anyway.

**Senator Lavoie-Roux:** Anyhow, that is beside the point.

I am in agreement that we committee meetings televised, but before the committee makes a decision that, for example, a certain subject will be televised, I think that the members of the committee should be asked or told about it. That is all I am asking for. I am not against having meetings televised. In fact, it will probably help our image because right now it is in the cellar.

**Senator Bosa:** I will move the motion.

**The Chairman:** I quite understand the desire of Senator Lavoie-Roux that the committee as a whole be advised and consulted. We will try to do that for sure. You will see that I do this, will you, Madam Clerk?

**Ms Joseph:** Yes.

**The Chairman:** Senator Bosa is moving:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

You have heard the caveat that Senator Lavoie-Roux and I have made. Is it your pleasure to adopt the said motion?

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, il est important de signaler que le comité de la régie interne, qui cherche à donner une plus grande visibilité au Sénat, a autorisé les comités à inviter la CPAC à diffuser leurs réunions. Cette démarche s'est avérée très efficace.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Elle est importante. Je n'aime pas ce que j'entends autour de moi depuis une dizaine de jours.

**Le sénateur Bosa:** Le sénateur Lavoie-Roux ne sait peut-être pas que la CPAC a réalisé, cet été, une série d'entrevues avec les présidents et vice-présidents de divers comités. Ces entrevues ont été diffusées à maintes reprises. J'ai en fait une et, partout où j'allais, il y avait des gens qui me disaient, à mon grand étonnement, «Je vous ai vu à la télévision. Vous parliez du comité des affaires sociales.» Ils ne se souvenaient pas des détails, mais ils se rappelaient avoir vu l'entrevue.

**Le sénateur Cohen:** Pour revenir à ce que disait le sénateur Lavoie-Roux, 35 heures par mois, ce n'est pas beaucoup, compte tenu de tous les comités qui existent. Il se peut qu'il y ait un sujet en particulier qui intéresse les Canadiens. Nous pourrions, à ce moment-là, diffuser nos délibérations. Toutefois, je suis certaine que le président et le comité directeur seront en mesure de déterminer quels sujets pourraient intéresser le public, et de décider aussi ce qui serait bon pour le Sénat.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je n'ai aucune objection à ce que nous utilisions les services de la CPAC, bien qu'elle diffuse rarement en français. Vous rappelez-vous avoir vu beaucoup d'émissions en français?

**Le président:** Eh bien, il y a deux chaînes qui diffusent dans les deux langues officielles. Du moins, c'est ce qui se fait ici.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** De toute façon, cela n'a rien à voir avec la question.

Je suis d'accord avec l'idée de diffuser les réunions du comité. Toutefois, avant que le comité ne décide, par exemple, d'assurer la diffusion des audiences sur un sujet en particulier, je crois que les membres du comité devraient être consultés. C'est tout ce que je demande. Je ne suis pas contre la télédiffusion des réunions. En fait, cela nous aidera sans doute à rehausser notre image parce qu'elle est assez négative en ce moment.

**Le sénateur Bosa:** Je vais proposer la motion.

**Le président:** Le sénateur Lavoie-Roux souhaite que le comité soit consulté et je la comprends. C'est ce que nous allons essayer de faire. Vous allez voir à ce que je le fasse, n'est-ce pas madame la greffière?

**Mme Joseph:** Oui.

**Le président:** Il est proposé par l'honorable sénateur Bosa,

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Vous avez entendu le commentaire du sénateur Lavoie-Roux, et le mien. Plaît-il au comité d'adopter ladite motion?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, why would we change the expression of "steering committee" to "subcommittee"?

**The Chairman:** It is "Subcommittee on Agenda and Procedures." That is what it has always been formally called in my time here.

**Senator Bosa:** We always refer to it as the steering committee.

**The Chairman:** That is the informal title.

Inquiries were made about the likely work load of this committee during this session and, in particular, over the next few months between now and Christmas. My information is that so far as government legislation is concerned, we can expect little, if any, government legislation before Christmas and perhaps even after that. There are a number of important bills that do have an impact on social policy or an important social policy component, but for the most part those bills, such as the changes to the Canada Pension Plan, are being sponsored in Parliament by ministers of finance or other departments and would probably be referred to the Banking Committee or the National Finance Committee or, in some cases, the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. We do not expect to be overworked so far as government legislation is concerned.

I simply want to remind you of what you already know, namely, that Senate committees take on policy studies from time to time. While I have nothing in mind for this committee at this moment, I am inviting you to reflect on this possibility in the coming days and weeks. If you have something to propose, I would be glad to convene the committee informally *in camera* to exchange ideas. If there is general consensus, then we could meet formally and make a decision, one way or the other, on an area of policy study that is of interest to you.

**Senator Bosa:** Two things that come to mind immediately. First, quite a number of the members of the committee will be involved in the study that was initiated by Senator Bonnell on education. For reasons beyond the control of Senator Bonnell — that is, his date of birth — he wishes that the study be completed before he must retire.

**Senator Lavoie-Roux:** When is your birthday?

**Senator Bonnell:** It is in January.

**Senator Bosa:** He wishes that study to be reported to the Senate by December.

**The Chairman:** This will be a special committee. It will no longer be a subcommittee of this committee.

**Senator Bosa:** It will most likely be made up of members of this committee, as it was before. A number of members of this committee have the necessary background because they participated initially when it was a subcommittee of the Social Affairs Committee.

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Adoptée.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, pourquoi remplacer l'expression «comité directeur» par «sous-comité»?

**Le président:** Il s'agit du «Sous-comité du programme et de la procédure». On l'a toujours désigné de cette façon depuis que je suis ici.

**Le sénateur Bosa:** Nous l'appelons depuis toujours comité directeur.

**Le président:** C'est son titre informel.

On m'a posé des questions au sujet des travaux qu'entreprendra le comité au cours de la session et, notamment, d'ici Noël. Pour ce qui est des projets de loi du gouvernement, très peu, sinon aucun, seront soumis au comité avant et peut-être même après Noël. Il y a plusieurs mesures importantes qui ont une incidence sur la politique sociale ou qui comportent un volet social majeur, mais ces mesures, comme la réforme du Régime de pensions du Canada, sont pour la plupart parrainées au Parlement par divers ministres, comme celui des Finances, et seront sans doute renvoyées aux comités des banques ou des finances nationales ou, dans certains cas, au comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Nous ne serons donc pas surchargés de travail, du moins en ce qui concerne les projets de loi du gouvernement.

Je tiens tout simplement à vous rappeler ce que vous savez déjà, soit que les comités du Sénat examinent parfois des questions de politique générale. Je n'ai rien à vous proposer pour l'instant, mais je vous encourage à réfléchir à cette possibilité au cours des jours et des semaines à venir. Si vous avez des sujets à proposer, j'organiserai volontiers une réunion informelle, à huis clos, où nous pourrions en discuter. S'il y a consensus général, nous pourrions alors tenir une réunion formelle et arrêter notre choix, d'une façon ou d'une autre, sur un sujet particulier.

**Le sénateur Bosa:** Il y a deux choses qui me viennent immédiatement à l'esprit. D'abord, plusieurs membres du comité vont participer à l'étude sur l'éducation, qui a été lancée par le sénateur Bonnell. Pour des raisons indépendantes de sa volonté — c'est-à-dire, sa date de naissance —, il souhaite que l'étude soit terminée avant qu'il ne prenne sa retraite.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Votre anniversaire tombe à quelle date?

**Le sénateur Bonnell:** En janvier.

**Le sénateur Bosa:** Il souhaite que le rapport soit remis au Sénat au plus tard en décembre.

**Le président:** C'est un comité spécial qui examinera la question, pas un sous-comité.

**Le sénateur Bosa:** Ce comité spécial sera vraisemblablement composé de membres de ce comité-ci, comme c'était le cas dans le passé. Plusieurs membres ont les compétences voulues pour faire partie de ce comité, puisqu'ils ont participé aux travaux du sous-comité des affaires sociales qui, à l'origine, était responsable de cette étude.

There is another matter that is taking place now. The Deputy Leader of the Government has given notice in the Senate that a special joint committee will look into the issues of custody and access of divorced couples. A number of the committee members are quite familiar with this subject because they studied Bill C-41. Consequently, for continuity, they will want to participate in that committee.

I am telling you this because, if you have any studies that you wish to propose that the committee undertake, I would ask you to keep this in mind.

**The Chairman:** Those are very important considerations, Senator Bosa. Thank you for that information. If senators are considering proposing a policy study, they should reflect on these matters and on the timing.

Honourable senators, we need to set up a time slot for our regular meetings.

**Senator Lavoie-Roux:** I hope you do not set it at 9:30 in the morning.

**The Chairman:** The possibilities are Tuesday morning at 9:30 or 10:00. There is also Wednesday when the Senate rises. What is your wish? We could have both, of course.

**Senator Bosa:** The 10:00 or 9:30 or 9:15 slot on Tuesday morning has proven to be very successful. Attendance has been quite good. I would suggest that we continue with that time slot, but it may cause some inconveniences.

**Senator Lavoie-Roux:** I would prefer 10:00 a.m.

**Senator Cools:** That would be a far better time.

**Senator Lavoie-Roux:** It is not because I do not want to fly to Ottawa on Monday night, but I have obligations in Montreal on many volunteer boards of administration and in the health and social fields.

**Senator Bosa:** Do you fly in?

**Senator Lavoie-Roux:** No, I travel by bus to save the taxpayer's money.

**Senator Cools:** I do better than that; I drive.

**Senator Maheu:** I drive also.

**The Chairman:** We are one of a number of standing committees, and you will understand that these arrangements are subject to some negotiation with the whips. We are suggesting 10:00 a.m. Tuesday and/or, when we are pressed, Wednesday afternoon.

**Senator Lavoie-Roux:** In particular, when there is nothing else to do, at least you feel you are doing something.

Il y a une autre question. Le leader suppléant du gouvernement a indiqué au Sénat qu'un comité mixte spécial va se pencher sur la question de la garde des enfants et de l'accès des parents divorcés aux enfants. Plusieurs membres du comité connaissent bien le dossier parce qu'ils ont examiné le projet de loi C-41. Par conséquent, ils voudront certainement participer aux travaux de ce comité.

Je le mentionne parce que c'est un des sujets que le comité pourrait envisager d'examiner.

**Le président:** Ce sont des questions très importantes, sénateur Bosa. Merci pour ces renseignements. Les sénateurs devraient en prendre note, s'ils songent à proposer un sujet d'étude au comité.

Honorables sénateurs, nous devons fixer l'horaire des séances régulières.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** J'espère que vous ne prévoyez pas vous réunir à 9 h 30.

**Le président:** On pourrait se réunir le mardi matin à 9 h 30 ou à 10 heures, ou encore le mercredi, après la réunion du Sénat. Qu'est-ce que vous préférez? Nous pourrions, bien entendu, nous réunir les deux jours.

**Le sénateur Bosa:** Le fait de tenir des réunions à 10 heures, 9 h 30 ou 9 h 15, le mardi matin, donne de bons résultats. Beaucoup de sénateurs sont présents. Je propose qu'on garde le même horaire, sauf que cela pourrait poser des problèmes à certains d'entre vous.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je préférerais qu'on se réunisse à 10 heures.

**Le sénateur Cools:** Ce serait beaucoup mieux.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Ce n'est pas que je ne veuille pas rentrer à Ottawa le lundi soir, mais j'ai des obligations qui me retiennent à Montréal. Je fais partie de nombreux conseils d'administration d'organismes bénévoles et je m'occupe aussi de divers dossiers dans le domaine de la santé et des services sociaux.

**Le sénateur Bosa:** Vous prenez l'avion?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Non, je me déplace en autobus pour économiser l'argent des contribuables.

**Le sénateur Cools:** Je fais encore mieux; je me déplace en voiture.

**Le sénateur Maheu:** Moi aussi.

**Le président:** Comme nous ne sommes qu'un comité parmi d'autres, ces questions doivent faire l'objet de négociations avec les whips. Nous prévoyons nous réunir le mardi matin, à 10 heures, et le mercredi après-midi, lorsque nous sommes pressés par le temps.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Au moins, lorsqu'il n'y a rien d'autre à faire, vous avez l'impression d'accomplir un travail qui est utile.



**The Chairman:** We could put in a good hour and one-half on Tuesday morning, provided we start at 10:00 a.m. The Conservatives have a caucus at 11:30 a.m. on Tuesdays.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, we went through this quite a number of times — not only because of Senator Lavoie-Roux but also because of people who come from the Atlantic provinces. This room is used for another meeting at eleven o'clock. Consequently, if we do not start at 9:30 we will not be able to get an hour and one-half to deal with the matters at hand because at eleven o'clock we have to vacate this room.

I should also like to point out that it is very impractical to have our meetings when the Senate rises on Wednesday afternoon because sometimes there are emergencies. Witnesses have been called. Instead of adjourning at three o'clock, because of the urgent matter or something at hand, they postpone it. It goes until five o'clock, and then you have witnesses pacing up and down, which is not fair. I think the most reliable time that we could possibly have is on Tuesday morning at 9:30. If Senator Lavoie-Roux arrives 15 minutes late, so be it.

**The Chairman:** I do not know what the eleven o'clock meeting is. It is another committee, is it?

**Senator Bosa:** Yes.

**The Chairman:** They are in this room. You will be perhaps pleased or displeased to know I am trying to arrange to have this committee meet in Room 705 in the Victoria Building. Is that a bad room?

**Senator Lavoie-Roux:** It is not a matter of the room. Once I arrive, I must rush to the Victoria Building.

**The Chairman:** However, if we were in that room, we could meet at ten o'clock.

**Senator Bosa:** It is a question of interpretation. There are other factors. Speak to the whips and see what happens.

**Senator Cools:** I agree.

**The Chairman:** With what do you agree?

**Senator Cools:** I agree that ten o'clock is a better time all around, and especially so for senators who must travel.

**The Chairman:** We will do our very best. As I say, we are not at this moment facing a heavy workload in the period between now and Christmas. Things may change or improve in terms of other demands on committee rooms and on members of the committee.

Is there any further business to come before the committee, honourable senators? If not, the committee stands adjourned to the call of the Chair.

The committee adjourned.

**Le président:** Nous pourrions nous réunir pendant une bonne heure et demie, le mardi matin, à la condition que nous commençons à 10 heures. Les conservateurs ont une réunion de caucus à 11 h 30, le mardi matin.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, nous avons déjà discuté de cette question à plusieurs reprises — pas seulement à cause de la situation du sénateur Lavoie-Roux, mais aussi à cause des témoins qui arrivent des provinces de l'Atlantique. Il y a un autre comité qui se réunit dans cette pièce-ci à 11 heures. Par conséquent, si nous ne commençons pas à 9 h 30, nous ne serons pas en mesure de nous réunir pendant une heure et demie, parce que nous devons quitter la salle à 11 heures.

Je tiens également à signaler qu'il n'est pas tellement pratique de tenir des réunions à la fin de la séance de travail du Sénat, les mercredis après-midi, parce qu'il y a parfois des questions urgentes qui doivent être examinées. Les témoins sont sur place. Au lieu d'ajourner à 15 heures, le Sénat continue de siéger parce qu'il est saisi d'une question importante. La séance se poursuit jusqu'à 17 heures. Entre-temps, les témoins attendent, ce qui n'est pas juste. Je pense qu'il serait plus logique de nous réunir le mardi matin, à 9 h 30. Si le sénateur Lavoie-Roux arrive avec 15 minutes de retard, eh bien tant pis.

**Le président:** Je ne sais pas qui se réunit à 11 heures. C'est un autre comité, n'est-ce pas?

**Le sénateur Bosa:** Oui.

**Le président:** Il se réunit dans cette pièce-ci. Je ne sais pas si cela va vous faire plaisir ou non, mais j'essaie de faire en sorte que le comité se réunisse dans la pièce 705 de l'édifice Victoria. Est-ce que cela vous convient?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Ce n'est pas la pièce qui pose problème. Une fois arrivée, je dois me précipiter à l'édifice Victoria.

**Le président:** Toutefois, si nous nous réunissions dans cette pièce, nous pourrions commencer à 10 heures.

**Le sénateur Bosa:** C'est une question d'interprétation. Il y a d'autres facteurs. Il faut parler aux whips et voir ce qu'il en est.

**Le sénateur Cools:** Je suis d'accord.

**Le président:** Avec quoi?

**Le sénateur Cools:** Il est préférable de se réunir à 10 heures, surtout s'il y a des sénateurs qui doivent se déplacer.

**Le président:** Nous allons essayer de faire notre possible. Comme je l'ai déjà mentionné, nous n'aurons pas beaucoup de travail d'ici Noël. Les choses peuvent changer ou s'améliorer pour ce qui est des salles de réunion ou des travaux qui seront confiés aux membres du comité.

Avez-vous d'autres questions, honorables sénateurs? Sinon, je vais mettre un terme à la réunion.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Social Affairs, Science and Technology

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Tuesday, October 28, 1997  
Tuesday, November 25, 1997

---

Le mardi 28 octobre 1997  
Le mardi 25 novembre 1997

---

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Future business / Reference of veterans'  
health care and the Canadian War Museum  
to the Subcommittee on Veterans' Affairs

---

Travaux futurs / Renvoi au sous-comité des  
anciens combattants des soins de santé aux anciens  
combattants et du Musée canadien de la guerre

---

INCLUDING:  
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE

---

Y COMPRIS:  
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

---





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Peter Bosa, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	LeBreton
Cohen	* Lynch-Staunton
Cools	(or Kinsella ( <i>acting</i> ))
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Maheu
Haidasz, P.C.	Pépin
Lavoie-Roux	Phillips

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*October 27, 1997*).

The name of the Honourable Senator Jessiman substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux (*October 27, 1997*).

The name of the Honourable Senator Lavoie-Roux substituted for that of the Honourable Senator Jessiman (*November 24, 1997*).

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*November 24, 1997*).

The name of the Honourable Senator Jessiman substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux (*November 25, 1997*).

The name of the Honourable Senator Lavoie-Roux substituted for that of the Honourable Senator Jessiman (*November 25, 1997*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Peter Bosa

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	LeBreton
Cohen	* Lynch-Staunton
Cools	(ou Kinsella ( <i>suppléant</i> ))
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Maheu
Haidasz, c.p.	Pépin
Lavoie-Roux	Phillips

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 27 octobre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Jessiman substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux (*le 27 octobre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Lavoie-Roux substitué à celui de l'honorable sénateur Jessiman (*le 24 novembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 24 novembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Jessiman substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux (*le 25 novembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Lavoie-Roux substitué à celui de l'honorable sénateur Jessiman (*le 25 novembre 1997*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 28, 1997

(2)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 10:05 a.m., the Chairman, Honourable Lowell Murray, presiding.

[English]

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, Ferretti Barth, Forest, Jessiman, LeBreton, Maheu, Murray and Phillips (11).

*Other senator present:* The Honourable Senator Kenny.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Sandra Harder and Grant Purves, Research Officers.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The Honourable Senator Phillips moved:

That a Subcommittee on Veterans Affairs be established, comprising five members, including the Honourable Senators Jessiman, Phillips, Bonnell, Forest and Cools;

That the subcommittee be empowered to inquire into and report upon such matters as are referred to it from time to time by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology;

That the subcommittee be authorized to send for persons, papers and records, whenever required, and to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it;

That, pursuant to Section 32 of the Financial Administration Act, the subcommittee's authority to commit funds be conferred on the subcommittee for further delegation at its organization meeting;

That, pursuant to Section 34 of the Financial Administration Act and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable be conferred on the subcommittee for further delegation at its organization meeting; and

That the power to permit coverage by electronic media of meetings of the subcommittee be conferred on the subcommittee for further delegation at its organization meeting.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Chairman informed the committee that the Honourable Senator Forest has been named as the third member of the Subcommittee on Agenda and Procedure.

At 10:15 a.m., the committee moved its meeting *in camera* to discuss future business.

The committee discussed the desirability of renewing the Order of Reference that was before it last session, "to monitor the implementation and application of Bill C-41, An Act to amend the

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 28 octobre 1997

(2)

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

[Traduction]

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, Ferretti Barth, Forest, Jessiman, LeBreton, Maheu, Murray et Phillips (11).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Kenny.

*Également présents:* Sandra Harder et Grant Purves, attachés de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

L'honorable sénateur Phillips propose:

Qu'un sous-comité des affaires des anciens combattants soit mis sur pied et qu'il se compose de cinq membres, à savoir les honorables sénateurs Jessiman, Phillips, Bonnell, Forest et Cools;

Que le sous-comité soit autorisé à faire enquête et rapport sur les questions qui lui sont renvoyées de temps à autre par le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie;

Que le sous-comité soit autorisé à obtenir les personnes, les documents et les registres dont il pourrait avoir besoin et à faire publier quotidiennement les documents et témoignages qu'il souhaite;

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager des fonds soit conférée au sous-comité pour être déléguée lors de sa séance d'organisation;

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer soit conférée au sous-comité pour être déléguée lors de sa séance d'organisation; et

Que le pouvoir d'autoriser la diffusion des séances du sous-comité par les médias d'information électroniques soit conféré au sous-comité pour être délégué lors de sa séance d'organisation.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le président informe le comité que l'honorable sénateur Forest a été désignée comme troisième membre du sous-comité du programme et de la procédure.

À 10 h 15, le comité poursuit sa réunion à huis clos pour étudier ses travaux futurs.

Le comité discute de l'opportunité de renouveler l'ordre de renvoi qui lui avait été donné lors de la dernière session pour «surveiller l'application de la loi C-41, Loi modifiant la Loi sur le



Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.”

The committee also considered two proposals for special studies that were received. A general discussion on possible subjects for a special study ensued.

The Chairman suggested that the members consider these subjects in order to make a proposal for a special study at some time in the future.

At 10:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, November 25, 1997.

(3)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 11:02 a.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, Corbin, Jessiman, LeBreton, Maheu, Murray, and Phillips (10).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Sandra Harder and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 5, 1997, the committee began its consideration of the state of health care in Canada concerning veterans of war and Canadian Service persons; that the study concern itself with the availability, quality and standards of health care available to those veterans and Service persons; That the committee have power to authorize television and radio broadcasting, as it deems appropriate, of any of its proceedings; and that the committee submit its report no later than June 30, 1998.

The Honourable Senator Bonnell moved that the above Order of Reference be further referred to the subcommittee on Veterans Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Phillips, Chairman of the subcommittee on Veterans Affairs, presented a draft budget for the above-referenced study as follows:

Professional and Other Services	\$ 3,000
Transportation and Communications	31,710
All Other Expenditures	<u>2,000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 36,710</b>

divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et les directives sur les pensions alimentaires pour enfants.»

Le comité examine aussi deux propositions d'études spéciales qu'il a reçues. Une discussion générale s'ensuit sur les sujets qui pourraient faire l'objet d'une étude spéciale.

Le président suggère que les membres examinent ces sujets pour faire une proposition à cet égard plus tard.

À 10 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 25 novembre 1997

(3)

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 11 h 02, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cohen, Cools, Corbin, Jessiman, LeBreton, Maheu, Murray et Phillips (10).

*Également présentes:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Sandra Harder et Margaret Young, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 novembre 1997, le comité entreprend l'étude de l'état des soins de santé au Canada dispensés aux anciens combattants et aux personnes des Forces armées canadiennes; cette étude porte sur l'accessibilité, la qualité et les critères des soins de santé à la disposition des anciens combattants et des personnes des Forces armées canadiennes; le comité est habilité à autoriser la télédiffusion et la radiodiffusion, selon ce qu'il juge à propos, d'une partie ou de la totalité de ses délibérations; et le comité fera rapport de son étude au plus tard le 30 juin 1998.

L'honorable sénateur Bonnell propose que l'ordre de renvoi soit déferé au sous-comité des affaires des anciens combattants.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Phillips, président du sous-comité des affaires des anciens combattants, présente le budget proposé pour l'étude mentionnée ci-dessus:

Services professionnels et autres	3 000 \$
Transport et communications	31 710 \$
Toutes les autres dépenses	<u>2 000 \$</u>
<b>TOTAL</b>	<b>36 710 \$</b>

After debate, it was moved that the budget of the Subcommittee on Veterans Affairs be adopted with an increase of \$10,000 for the travel and equipment requirements for interpreters.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Chairman informed the committee that the Senate was currently considering another Order of Reference as follows: That the Standing Senate committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon all matters relating to the future of the Canadian War Museum, including, but not restricted to, its structure, budget, name and independence; and that the committee submit its report no later than March 30, 1998; which, if adopted, would be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The Honourable Senator Cohen moved that should the said Order of Reference be referred to this committee, that the committee refer it to the Subcommittee on Veterans Affairs for examination.

At 11:20 a.m., the meeting continued *in camera*.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee discussed how it would proceed with its study of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and associated Federal Child Support Guidelines.

The committee decided to begin its hearings in December with an invitation to the Child Support Team at the Department of Justice. The committee also asked staff to prepare a list of potential witnesses on this subject to continue its hearings in February.

The committee considered a workplan for a possible study on the overprescription of drugs.

The Honourable Senator Bonnell moved that 1,000 copies of *Child at Risk* be printed for redistribution.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

Après discussion, il est proposé que le budget du sous-comité des affaires des anciens combattants soit adopté en ajoutant 10 000 \$ pour les déplacements et le matériel requis pour les interprètes.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président signale au comité que le Sénat examine aussi l'ordre de renvoi suivant: que le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur toutes les questions ayant trait à l'avenir du Musée canadien de la guerre, et notamment sa structure, son budget, son nom et son autonomie; et que le comité présente son rapport au plus tard le 30 mars 1998; s'il est adopté, cet ordre de renvoi serait déferé au comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

L'honorable sénateur Cohen propose que, suivant son adoption, cet ordre de renvoi soit déferé au sous-comité des affaires des anciens combattants pour examen.

À 11 h 20, la séance se poursuit à huis clos.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité discute de la façon dont il étudiera le chapitre 1 de la Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, ainsi que les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

Le comité décide de commencer ses audiences en décembre en invitant des représentants du ministère de la Justice s'occupant des pensions alimentaires pour enfants. Le comité demande également au personnel de dresser la liste des témoins qui pourraient comparaître sur ce sujet en février.

Le comité étudie le plan de travail d'une étude sur la prescription excessive de médicaments.

L'honorable sénateur Bonnell propose que 1 000 exemplaires de *L'enfant en péril* soit imprimé pour redistribution.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, December 4, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## SECOND REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 5, 1997, to examine and report on the state of health care in Canada concerning veterans of war and Canadian Service persons, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary and to adjourn from place to place within Canada for the purpose of its examination.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 4 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 5 novembre 1997 à faire une étude et à présenter un rapport sur l'état des soins de santé au Canada dispensés aux anciens combattants et aux personnes des Forces armées canadiennes, demande respectueusement que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire et à se déplacer à travers le Canada aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le budget présenté au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 28, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:05 a.m. to appoint a Subcommittee on Veterans Affairs.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Order, please. We have a quorum.

Colleagues, since 1981 there has been a subcommittee of this standing committee devoted to veterans affairs. A number of colleagues have indicated to me that they wish to see this subcommittee revived for the present Parliament, and I have convened this meeting for that purpose.

Senator Phillips, do you have a motion to make?

**Senator Phillips:** Yes, Mr. Chairman. I move:

That a Subcommittee on Veterans Affairs be established, comprising five members, including the Honourable Senators Jessiman, Phillips, Bonnell, Forest and Cools;

That the subcommittee be empowered to inquire into and report upon such matters as are referred to it from time to time by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology;

That the subcommittee be authorized to send for persons, papers and records, whenever required, and to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it;

That, pursuant to Section 32 of the Financial Administration Act, the subcommittee's authority to commit funds be conferred on the subcommittee for further delegation at its organization meeting;

That, pursuant to Section 34 of the Financial Administration Act and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable be conferred on the subcommittee for further delegation at its organization meeting; and

That the power to permit coverage by electronic media of meetings of the subcommittee be conferred on the subcommittee for further delegation at its organization meeting.

**The Chairman:** Thank you, Senator Phillips. Colleagues, you have heard the motion. Are you ready for the question?

**Senator Bonnell:** I have two things to say, Mr. Chairman. I agree with the idea of setting up a subcommittee but I sometimes wonder if it would be better to set up a special committee rather than a subcommittee, because many times when you are trying to get someone on the subcommittee as a replacement, you have to hold a committee meeting and get someone put on that committee and then get him or her transferred to the subcommittee, and on short notice that is difficult to do. With a regular or special committee, you can pick and choose senators to serve on the committee, if we are going to Charlottetown or if there is a group

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 h 05 pour désigner un sous-comité des affaires des anciens combattants.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** La séance est ouverte et il y a quorum.

Chers collègues, un sous-comité du comité permanent s'occupe des questions relatives aux anciens combattants depuis 1981. Un certain nombre de collègues m'ont signalé qu'ils souhaitaient que ce sous-comité soit reconstitué pour la présente législature et c'est à cette fin que j'ai convoqué la présente réunion.

Sénateur Phillips, avez-vous une motion à présenter?

**Le sénateur Phillips:** Oui, monsieur le président. Je propose:

Qu'un sous-comité des affaires des anciens combattants soit mis sur pied et qu'il se compose de cinq membres, à savoir les honorables sénateurs Jessiman, Phillips, Bonnell, Forest et Cools;

Que le sous-comité soit autorisé à faire enquête et rapport sur les questions qui lui sont renvoyées de temps à autre par le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie;

Que le sous-comité soit autorisé à obtenir les personnes, les documents et les registres dont il pourrait avoir besoin et à faire publier quotidiennement les documents et témoignages qu'il souhaite;

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager des fonds soit conférée au sous-comité pour être déléguée lors de sa séance d'organisation;

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer soit conférée au sous-comité pour être déléguée lors de sa séance d'organisation; et

Que le pouvoir d'autoriser la diffusion des séances du sous-comité par les médias d'information électroniques soit conféré au sous-comité pour être délégué lors de sa séance d'organisation.

**Le président:** Merci, sénateur Phillips. Chers collègues, vous avez entendu la motion. Êtes-vous prêts à vous prononcer?

**Le sénateur Bonnell:** Monsieur le président, j'ai deux commentaires à formuler. Premièrement, je suis d'accord avec l'idée de constituer un sous-comité, mais je me demande parfois s'il ne vaudrait pas mieux mettre sur pied un comité spécial plutôt qu'un sous-comité parce que, quand il s'agit de remplacer un membre d'un sous-comité, il faut que le comité permanent tienne une séance pour désigner un nouveau membre et transférer celui-ci au sous-comité. C'est difficile d'y parvenir quand le délai est court. Dans le cas d'un comité ordinaire ou spécial, on peut choisir les sénateurs qui y siégeront pour aller à Charlottetown ou



of veterans coming from Winnipeg or natives coming from the west. We can consider that.

Second, Mr. Chairman, I do not think we have authority on this committee to have the electronic media come in without permission from the Senate. I think that should be referred to the Senate itself and they should give us permission to have electronic media come into this committee.

In fact, I think we are doing this rather backwards. What we should be doing is having a veterans affairs motion referred to the Senate, then have an order of reference to either a special committee or a subcommittee, and then have a meeting after that. However, you are the Chair. You know the rules quite well.

**The Chairman:** First of all, it is within the power of this committee to establish a Subcommittee on Veterans Affairs or on any other matter within our general mandate. This is the way it has been done, as I said, for the past 16 years.

With regard to television and radio coverage of our deliberations, if the motion moved by Senator Phillips passes, I will be going to the Senate with a motion asking for authorization to permit coverage of our public proceedings with the least possible disruption of our hearings and so on. That will apply to the full committee and to the subcommittee. It will then be up to the full committee and to the subcommittee to decide on what occasions we wish to have or are willing to have electronic media coverage of our deliberations.

**Senator Bosa:** I wonder if I could ask a question on another point. The proposed committee will be composed of five persons. I understand that the standard subcommittee is composed of seven members. Was it seven members during the last Parliament?

**The Chairman:** Senator Phillips, do you recall?

**Senator Phillips:** There were only five members.

I would ask Senator Bonnell, if it was a special committee, how many members would he want on that?

**Senator Bonnell:** In that case, it would be up to you because you were the chairman the last time. We would take advice from you. We have already heard this morning that you are the most senior senator in Ottawa and we should look to you for leadership.

**The Chairman:** We do not have the authority to establish a special committee.

**Senator Bonnell:** The Senate does.

**The Chairman:** Yes, so you would have to defeat the motion before us or Senator Phillips would have to withdraw it, if it is your wish to proceed with a special committee rather than a subcommittee.

Senator Bonnell, with regard to subcommittees, it has been drawn to my attention that rule 96(5) provides as follows:

pour accueillir un groupe d'anciens combattants de Winnipeg ou d'autochtones de l'Ouest. Nous devons prendre ces facteurs en considération.

Deuxièmement, monsieur le président, je ne crois pas que le présent comité puisse permettre la diffusion électronique de ses délibérations sans l'autorisation du Sénat. Je crois que cette question doit être renvoyée au Sénat lui-même qui devrait alors nous donner la permission d'accueillir les médias électroniques.

En fait, j'ai l'impression que nous procédons à l'envers. Nous devrions tout d'abord renvoyer au Sénat une motion sur les questions relatives aux anciens combattants, obtenir un ordre de renvoi pour constituer un comité spécial ou un sous-comité et tenir une réunion par la suite. C'est toutefois vous le président. Vous connaissez très bien les règles.

**Le président:** Je tiens d'abord à préciser que notre comité a le pouvoir de mettre sur pied un sous-comité pour s'occuper des affaires des anciens combattants ou de toute autre question qui relève de notre mandat général. Comme je l'ai dit, nous procédons de cette façon depuis 16 ans.

En ce qui concerne la télédiffusion et la radiodiffusion de nos délibérations, si la motion présentée par le sénateur Phillips est adoptée, je me présenterai au Sénat avec une motion demandant qu'on nous autorise à permettre la diffusion de nos délibérations publiques de manière à déranger le moins possible nos travaux. Cette motion s'appliquera au comité plénier ainsi qu'au sous-comité. Il incombera alors à ces deux derniers de décider dans quels cas ils souhaitent que leurs délibérations soient diffusées par les médias électroniques.

**Le sénateur Bosa:** Pourrais-je poser une question sur un autre sujet? Le comité proposé serait composé de cinq personnes. Si je ne m'abuse, le sous-comité habituel compte sept membres. N'y avait-il pas sept membres durant la dernière législature?

**Le président:** Sénateur Phillips, vous souvenez-vous du nombre de membres?

**Le sénateur Phillips:** Il n'y en avait que cinq.

Sénateur Bonnell, s'il s'agissait d'un comité spécial, combien de membres croyez-vous qu'il devrait y avoir?

**Le sénateur Bonnell:** En pareil cas, c'est à vous qu'il reviendrait de décider parce que vous étiez le président la dernière fois. Nous vous demanderions conseil. Nous avons déjà entendu ce matin que vous étiez le sénateur le plus ancien à Ottawa et nous serons heureux de suivre vos traces.

**Le président:** Nous ne sommes pas autorisés à constituer un comité spécial.

**Le sénateur Bonnell:** Le Sénat peut le faire.

**Le président:** Oui, mais si vous voulez qu'un comité spécial soit constitué au lieu d'un sous-comité, il faudrait que nous rejetions la motion dont nous avons été saisis ou que le sénateur Phillips la retire.

Sénateur Bonnell, en ce qui concerne les sous-comités, on me signale que l'article 96(5) du Règlement prévoit ce qui suit:

Subcommittees shall be composed of not more than half the number of members of a select committee, three of whom shall constitute a quorum.

**Senator Bonnell:** Is it 12 on the select committee?

**The Chairman:** Yes, 12 plus the *ex officio* members.

Colleagues, you have heard Senator Bonnell's views. Are there any further comments?

**Senator Forest:** Not about that, Mr. Chairman, but I had not been contacted about serving on the committee. I am already on four committees, so I would really need to look at the time frame and so on. If I can manage it, I will, but I would just have that reservation.

**The Chairman:** I am sure your whip will treat your representations with his usual compassion and understanding.

**Senator Phillips:** That is part of the problem. Those who are capable get on all these committees.

**Senator Bosa:** For the benefit of Senator Forest, the names I have submitted this morning are on an interim basis. We can discuss membership on the committee in more detail later among ourselves.

**The Chairman:** Very well.

**Senator Bonnell:** I wonder, before you put the vote, Mr. Chairman, if Senator Phillips would consider bringing this up to his caucus when they have their meeting, to see if they would go for a special committee. I will present the idea to our caucus. That would solve the problem Senator Forest has brought up. If we have our own committee, we can pick up senators to substitute quite easily. Perhaps even Senator Murray would be able to serve.

**Senator Phillips:** In the past, Senator Bonnell, as you will recall, when Senator Graham was chairman of this committee, he came to Charlottetown with us. In general, the whips have been pretty cooperative in filling in with people who want to go. If Senator Forest cannot make it, I see talented people on that side of the chamber who would be able to serve.

**The Chairman:** I think we are all on the same side when it comes to veterans affairs. Shall I put the motion?

All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

Colleagues, I now wish for the meeting to go *in camera*. Before doing so, I may mention that the Liberals have now named their second member of the three-person steering committee, and that is Senator Forest. Congratulations, senator. You will find the meetings of the steering committee quite congenial; Senator Bosa and I see to that. I would now like to go *in camera*, please, to discuss future business of the committee.

Le nombre de membres d'un sous-comité ne dépasse pas la moitié du nombre de membres d'un comité particulier; le quorum en est fixé à trois membres.

**Le sénateur Bonnell:** Un comité particulier est-il composé de 12 membres?

**Le président:** Oui, 12 membres plus les membres d'office.

Chers collègues, vous avez entendu l'opinion du sénateur Bonnell. Y a-t-il d'autres commentaires?

**Le sénateur Forest:** Monsieur le président, mes commentaires ne concernent pas ce point. Je tenais à signaler que personne n'a communiqué avec moi pour siéger au comité. Comme je suis déjà membre de quatre comités, il me faudra vraiment examiner le calendrier avant d'accepter. Si je le peux, j'en ferai partie, mais je voulais formuler cette réserve.

**Le président:** Je suis persuadé que votre whip tiendra compte de vos commentaires avec sa compréhension et sa compassion habituelles.

**Le sénateur Phillips:** Cela fait partie du problème. Les personnes qui le peuvent sont membres de tous ces comités.

**Le sénateur Bosa:** Pour l'information du sénateur Forest, les noms que j'ai présentés ce matin n'ont été donnés qu'à titre temporaire. Nous pouvons discuter de la composition du comité de façon plus détaillée entre nous.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Bonnell:** Monsieur le président, avant de procéder au vote, je me demande si le sénateur Phillips pourrait soumettre cette question à son caucus à sa prochaine réunion pour savoir si celui-ci préfère un comité spécial. Je présenterai l'idée à notre caucus. Cela permettrait de résoudre le problème soulevé par le sénateur Forest. Si nous avons notre propre comité, nous pouvons remplacer certains sénateurs assez facilement. Le sénateur Murray pourrait même être en mesure de siéger.

**Le sénateur Phillips:** Sénateur Bonnell, vous vous souviendrez que lorsque le sénateur Graham présidait ce comité, il est venu à Charlottetown avec nous. En règle générale, les whips se montrent très compréhensifs et désignent les personnes qui acceptent de se déplacer. Si le sénateur Forest ne peut le faire, je vois certaines personnes talentueuses de ce côté de la Chambre qui seraient prêtes à siéger au comité.

**Le président:** Je crois que nous sommes tous du même côté quand il est question des affaires des anciens combattants. Dois-je mettre la motion aux voix?

Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Chers collègues, je souhaite maintenant que la séance se poursuive à huis clos. J'aimerais toutefois auparavant mentionner que les libéraux ont nommé leur deuxième membre du comité directeur, composé de trois personnes, et il s'agit du sénateur Forest. Félicitations, madame le sénateur. Vous constaterez que les réunions du comité directeur se déroulent dans une atmosphère assez agréable. Le sénateur Bosa et moi-même faisons tout en ce



The committee continued *in camera*.

OTTAWA, Tuesday, November 25, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 11:02 a.m. to consider the state of health care in Canada concerning veterans of war and Canadian Service persons.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have two or three matters on the agenda this morning, after which I will suggest that we convene an *in camera* meeting to discuss future business of the committee.

The first matter on the agenda is a Senate reference of November 5 to this committee that this committee be authorized to examine and report on the state of health care in Canada concerning veterans of war and Canadian Service persons.

Honourable senators will be aware that this reference was passed by the Senate on the initiative of several members of this committee, namely, Senator Bonnell and Senator Ferretti Barth. Senator Phillips is also complicit in this reference. The desire of those senators is that this matter be referred by our committee to the Subcommittee on Veterans Affairs. Accordingly, the chairman would entertain a motion:

That the Subcommittee on Veterans Affairs examine and report on the state of health care in Canada concerning veterans of war and Canadian Service persons; that the study concern itself with the availability, quality and standards of health care available to those veterans and Service persons;

That the subcommittee have power to authorize television and radio broadcasting, as it deems appropriate, of any of its proceedings; and

That the subcommittee submit its report no later than June 30, 1998.

**Senator Bonnell:** I so move, honourable senators.

**The Chairman:** Is there any discussion?

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the said motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

With regard to this reference, colleagues, a budget for this subcommittee study on the state of health care of veterans has

sens. J'aimerais maintenant poursuivre la séance à huis clos pour discuter des travaux futurs du comité.

La séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, le mardi 25 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 11 h 02 afin d'examiner l'état des soins de santé au Canada dispensés aux anciens combattants et aux personnes des Forces armées canadiennes.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous examinerons ce matin deux ou trois questions inscrites à l'ordre du jour, après quoi je propose que nous tenions une réunion à huis clos pour discuter des travaux futurs du comité.

La première question à l'ordre du jour concerne une motion adoptée par le Sénat le 5 novembre afin d'autoriser ce comité à faire une étude et à présenter un rapport sur l'état des soins au Canada dispensés aux anciens combattants et aux personnes des Forces armées canadiennes.

Honorables sénateurs, cette motion a été adoptée à l'initiative de plusieurs membres de ce comité, à savoir le sénateur Bonnell et le sénateur Ferretti Barth. Elle a été appuyée par le sénateur Phillips. Ces sénateurs ont exprimé le désir de voir cette question renvoyée par notre comité au sous-comité des affaires des anciens combattants. Par conséquent, le président propose:

Que le sous-comité des affaires des anciens combattants fasse une étude et présente un rapport sur l'état des soins de santé au Canada dispensés aux anciens combattants et aux personnes des forces armées; que l'étude porte sur l'accessibilité, la qualité et les critères des soins de santé à la disposition des anciens combattants et des personnes des Forces armées canadiennes.

Que le sous-comité soit habilité à autoriser la télédiffusion et la radiodiffusion, selon ce qu'il le juge à propos, d'une partie ou de la totalité de ses délibérations; et

Que le sous-comité fasse rapport au plus tard le 30 juin 1998.

**Le sénateur Bonnell:** Telle est ma proposition, honorables sénateurs.

**Le président:** Y a-t-il des commentaires?

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Honorables collègues, j'ai obtenu le budget alloué au sous-comité pour cette étude sur l'état des soins de santé dispensés

come into my hands, and I have circulated it to you. It is in the amount of \$36,710.

**Senator Phillips:** I assume that this proposed budget has been passed by your subcommittee.

**Senator Phillips:** It has, yes.

**Senator Bonnell:** I move adoption of the budget.

**The Chairman:** Senator Bonnell moves the adoption of the subcommittee budget for the study on veterans' health care specifically.

Colleagues, is there any discussion of this budget or questions you wish to put to Senator Phillips?

**Senator Corbin:** I am replacing Senator Forest, as you may be aware.

Why is there no provision for interpretation in the budget?

**Senator Phillips:** We wanted to keep the budget as low as we could.

**Senator Corbin:** What about witnesses who wish to appear before the committee and senators participating on the committee who want to hear the proceedings in the other official language?

**Senator Bonnell:** Mr. Chairman, we need interpretation in Montreal. If witnesses speak in French, I will not understand a word they say.

**The Chairman:** I think the subcommittee is obliged to provide interpretation.

**Senator Cools:** I thought that was a given with all committees. I did not think we had to adopt a motion to that effect.

I do not think it has to be included, Senator Corbin, in this particular budget.

**The Chairman:** Honourable senators, I think you will find that the cost to the committee budget will be for the travel of these interpreters. They are already provided by the Senate.

**Senator Phillips:** We may be able to get interpreters in Montreal.

**The Chairman:** I think we are absolutely obliged by the Official Languages Act to hear witnesses in the official language of their choice. Of course, senators can take part in the official language of their choice. Therefore, it is not an option. From that, I conclude that we must have simultaneous translation at all committee or subcommittee meetings, particularly those held in public.

**Senator Bonnell:** What about transportation costs?

**The Chairman:** It will cost the committee the transportation costs and accommodation costs of the interpreters, who would be three in number, I presume.

**Senator Jessiman:** What about the equipment required?

**The Chairman:** They bring it with them.

aux anciens combattants et je l'ai fait circuler parmi vous. Il se monte à 36 710 \$.

**Sénateur Phillips:** je suppose que votre sous-comité a approuvé le budget proposé.

**Le sénateur Phillips:** Effectivement.

**Le sénateur Bonnell:** Je propose l'adoption du budget.

**Le président:** Le sénateur Bonnell propose que le budget alloué au sous-comité pour l'étude sur les soins de santé dispensés aux anciens combattants soit adopté.

Honorables collègues, avez-vous des commentaires ou des questions à poser au sénateur Phillips?

**Le sénateur Corbin:** Comme vous le savez, je remplace le sénateur Forest.

Pourquoi ce budget ne prévoit-il pas de fonds pour les services d'interprétation?

**Le sénateur Phillips:** Nous voulions qu'il soit aussi bas que possible.

**Le sénateur Corbin:** Que faites-vous des témoins qui désirent comparaître devant le comité et des sénateurs membres du comité qui désirent suivre les délibérations dans l'autre langue officielle?

**Le sénateur Bonnell:** Monsieur le président, nous avons besoin de services d'interprétation à Montréal. Si des témoins s'expriment en français, je ne vais pas comprendre un seul mot de ce qu'ils vont dire.

**Le président:** Je pense que le sous-comité est tenu d'assurer des services d'interprétation.

**Le sénateur Cools:** Je pensais que c'était automatique pour tous les comités. Je ne crois pas que nous devons adopter une motion à cet effet.

Je ne crois pas, sénateur Corbin, que cela doive être inclus dans ce budget particulier.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce qu'aura à payer le comité, ce seront les frais de déplacement. Les services d'interprétation sont fournis par le Sénat.

**Le sénateur Phillips:** Nous pouvons peut-être trouver des interprètes à Montréal.

**Le président:** Je crois que nous sommes absolument tenus, aux termes de la Loi sur les langues officielles, d'entendre les témoins dans la langue officielle de leur choix. De leur côté, les sénateurs peuvent bien sûr s'exprimer dans la langue de leur choix. Il ne s'agit donc pas d'une option. J'en conclus que nous devons avoir des services d'interprétation simultanée à toutes les réunions de comité ou de sous-comité, notamment lorsqu'il s'agit d'audiences publiques.

**Le sénateur Bonnell:** Et les frais de déplacement?

**Le président:** Le comité aura à payer les frais de transport et d'hébergement des interprètes qui, je présume, seront au nombre de trois.

**Le sénateur Jessiman:** Et l'équipement requis?

**Le président:** Ils l'emportent avec eux.



Senator Phillips, I presume this committee will be holding meetings and hearing witnesses.

**Senator Phillips:** Yes.

**The Chairman:** Then that is the answer to the question.

**Senator Phillips:** I do not think we will be hearing witnesses, except in Charlottetown. In the other venues, we will be asking questions at Sunnybrook and Sainte-Anne-de-Bellevue.

**The Chairman:** There will be the cost of equipment rentals, transportation, and accommodation. Does anyone know what we are talking about here in terms of a number?

I am told that to be on the safe side, this budget should be increased by \$7,200 for the equipment.

**Senator Bonnell:** So moved.

**The Chairman:** Add three more staff for travel.

What is the amount for translation? I am told it is \$10,000.

**Senator Phillips:** Mr. Chairman, we drew up this budget on the basis of a fact-finding mission, and that is why we did not include interpreters. If the committee feels we should take them along, fine.

**Senator Bonnell:** I think we should add \$10,000 to the budget, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You must have interpretation if these are official proceedings of a parliamentary body.

A fact-finding tour is not necessarily that. However, if you are keeping records, minutes, verbatim transcript, and so forth, and if the public is invited, you absolutely must have interpretation.

**Senator Maheu:** Even if the public is not there, I would submit that we have senators who are much more at ease in French than they are in English. I do not think we have a choice. I think it should be a given, without discussion, and included in everything.

**The Chairman:** To be on the safe side, we will budget for that.

**Senator Phillips:** I have no objection.

**The Chairman:** We will budget a grand total of \$46,710. Your staff or ours will make the necessary changes in the line items.

Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Thank you.

Honourable senators, you are aware that there is also before the Senate another reference that has not been voted on yet. This reference concerns the Canadian War Museum. This motion is now before the Senate under the name of Senator Phillips. The motion is:

Sénateur Phillips, je présume que ce comité tiendra des réunions et entendra des témoins?

**Le sénateur Phillips:** Oui.

**Le président:** Voilà qui répond à la question.

**Le sénateur Phillips:** Je ne pense pas que nous entendrons des témoins, sauf à Charlottetown. Autrement, nous poserons des questions à Sunnybrook et à Sainte-Anne-de-Bellevue.

**Le président:** Il y aura les frais de location de l'équipement, de transport et d'hébergement. Quelqu'un a-t-il une idée du chiffre que ça représente?

On me dit que, pour plus de sécurité, on devrait prévoir dans ce budget 7 200 \$ de plus pour l'équipement.

**Le sénateur Bonnell:** Proposé.

**Le président:** Ajoutez le déplacement de trois employés de plus.

Quel est le montant pour la traduction? On me dit qu'il est de 10 000 \$.

**Le sénateur Phillips:** Monsieur le président, nous avons établi ce budget sur la base d'une mission d'enquête et c'est pourquoi nous n'avons inclus aucun interprète. Si le comité estime que des interprètes sont nécessaires, très bien.

**Le sénateur Bonnell:** Je pense que nous devrions augmenter le budget de 10 000 \$, monsieur le président.

**Le président:** Vous devez avoir des services d'interprétation lorsqu'il s'agit de délibérations officielles d'un organe parlementaire.

Une mission d'enquête n'est pas nécessairement ça. Toutefois, si vous établissez des rapports, des procès-verbaux, des comptes rendus textuels et autres, et si le public est invité, vous devez absolument avoir des services d'interprétation.

**Le sénateur Maheu:** Même si le public n'est pas invité, certains sénateurs se sentent, à mon avis, beaucoup plus à l'aise en français qu'en anglais. Je ne crois pas que nous ayons le choix. Je pense que cela devrait être automatique, qu'il ne devrait pas y avoir de discussion, et que ça devrait être inclus à chaque fois.

**Le président:** Pour plus de sécurité, nous prévoirons cela dans le budget.

**Le sénateur Phillips:** Je n'y vois pas d'objection.

**Le président:** Nous prévoirons un grand total de 46 710 \$. Votre personnel ou le nôtre modifiera les objets de dépenses en conséquence.

Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Merci.

Honorable sénateurs, vous savez qu'une autre question sur laquelle nous ne nous sommes pas encore prononcés a été aussi renvoyée au Sénat. Elle concerne le Musée canadien de la guerre. Cette motion inscrite au nom du sénateur Phillips est maintenant devant le Sénat. Elle se lit comme suit:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon all matters relating to the future of the Canadian War Museum, including, but not restricted to, its structure, budget, name, and independence; and

That the committee submit its report no later than March 30, 1998.

That matter is still being debated in the Senate.

Again, I think it was the intention of the mover to propose that the Social Affairs, Science and Technology Committee should refer that reference to the Subcommittee on Veterans Affairs.

If you wish to refer this matter to the subcommittee, there is a precedent for so doing in advance of the vote being taken in the Senate. The precedent goes back to November 21, 1995, when Senator Phillips, at this committee, moved:

That should the said Report be referred to this committee, the committee refer it to the Subcommittee on Veterans Affairs for examination.

What is your wish concerning this matter? First, would it be your intention to send this matter to the Subcommittee on Veterans Affairs?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** All right. Do you want to anticipate an affirmative vote from the Senate by making the same kind of motion?

**Senator Bosa:** How many tasks are you going to impose on the Subcommittee on Veterans Affairs? They have the one that was just carried, which is pretty extensive in that they have to travel.

**Senator Jessiman:** It is only for three days.

**Senator Bosa:** Since the Social Affairs Committee does not have anything on its agenda at the present time, should not the Social Affairs committee deal with the matter first?

**The Chairman:** If you are putting the matter to me, I will not express an opinion on it one way or the other except to say that we do have — and we will have to deal with it when the committee continues *in camera* — the reference on the child support guidelines. We will do that either as a full committee or create a new subcommittee. That will be a decision of the committee to make.

With regard to the Canadian War Museum, you speak of imposing duties on the subcommittee. I suppose we might ask the subcommittee members whether they feel that these two references would overburden them.

**Senator Phillips:** No, Mr. Chairman. We will be finished any hearings we conduct on the first reference on December 19, 1997. It is then a matter of preparing the report.

Que le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur toutes les questions ayant trait à l'avenir du Musée canadien de la guerre, incluant, sans s'y limiter, sa structure, son budget, son nom et son autonomie; et

Que le comité présente son rapport au plus tard le 30 mars 1998.

Cette question est encore examinée au Sénat.

Encore une fois, je pense que l'auteur de cette motion avait l'intention de proposer que le comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie renvoie cette question au sous-comité des affaires des anciens combattants.

Si vous voulez renvoyer cette question au sous-comité, ce n'est pas la première fois que ce sera fait avant que le Sénat ne se soit prononcé. Il existe un précédent qui remonte au 21 novembre 1995, lorsque le sénateur Phillips avait proposé à ce comité:

Que si le dit rapport est renvoyé au présent comité, ce dernier le renvoie alors au Sous-comité des affaires des anciens combattants pour examen.

Que désirez-vous faire en ce qui concerne cette question? Pour commencer, avez-vous l'intention de la renvoyer au sous-comité des affaires des anciens combattants?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Très bien. Voulez-vous, en prévision de l'adoption de cette motion par le Sénat, proposer une motion du même genre?

**Le sénateur Bosa:** Combien de tâches allez-vous imposer au sous-comité des affaires des anciens combattants? Il s'est déjà vu assigner l'étude dont il s'agit dans la motion qui vient d'être adoptée, une tâche assez importante en ce sens qu'il doit se déplacer.

**Le sénateur Jessiman:** Pendant trois jours seulement.

**Le sénateur Bosa:** Étant donné que le comité des affaires sociales n'a rien de prévu pour l'instant à son calendrier, ne devrait-il pas d'abord s'occuper de cette question?

**Le président:** Si vous me le demandez, je n'émettrai un avis ni dans un sens ni dans l'autre, si ce n'est pour dire que nous avons — et nous aurons à en reparler lorsque le comité poursuivra sa réunion à huis clos — la question des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Pour cela, nous formerons un comité plénier ou créerons un nouveau sous-comité. Ce sera au comité de décider.

Pour ce qui a trait au Musée canadien de la guerre, vous parlez d'imposer des tâches au sous-comité. Je suppose que nous pourrions demander aux membres du sous-comité s'ils estiment que le renvoi de ces deux questions les accablerait de travail.

**Le sénateur Phillips:** Non, monsieur le président. Nous aurons terminé les audiences concernant la première question le 19 décembre 1997. Il s'agit seulement de préparer le rapport.



On the second subject, I have not made a suggestion to the committee yet. I am waiting for the Senate and this committee to refer the matter to the subcommittee. However, I would suggest that during the Christmas recess we would attempt to find a week when the Senate is not meeting, probably the week of February 1. We would conduct hearings during that week.

I am requesting that time-frame because the subcommittee has no specific meeting time slotted for our work. We are told that all the spaces are taken and that we must have our subcommittee meetings arranged with the committee. It was to be my proposal that we take one week and sit mornings, afternoons and some evenings, if necessary, in order to hear from everyone.

**The Chairman:** Is there anything further?

**Senator Cohen:** That sounds reasonable.

**Senator Bonnell:** I will not be a member of that committee at that time in February. Since the holidays will be under way and many senators will be at home, if the subcommittee wants to work during the holidays, that suits me fine because I will be commencing a long holiday on January 4. It may be better to refer this matter to a subcommittee so that three or four senators could do the work rather than having the members of the main committee return here.

**The Chairman:** If there is no further discussion on this matter, do you wish to anticipate an affirmative decision by the Senate and move that, should the said motion be passed by the Senate, the committee refer it to the Subcommittee on Veterans Affairs?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Thank you, senators.

I presume, Senator Phillips, that you will be back at some point with a proposed budget for this study as well.

**Senator Phillips:** Yes. I do not expect that budget to be very large. If the meetings are held in Ottawa, we will be able to use the interpretation services here and there will be no travel expenses involved; but there may be some payment for witnesses.

**Senator Bonnell:** If you are to meet day and night, you will have to make arrangements for meals.

**Senator Cools:** We can plan all that at a later time.

**Senator Bosa:** I wish to get a brief explanation on the purpose of having such a motion. We stated that if the Senate adopts a resolution and refers it to the Social Affairs Committee, we automatically refer it to the subcommittee. You also added that when the house acts the way we think it will act, the Social Affairs Committee will pass another motion to refer the matter to the subcommittee so that it goes directly to them.

**The Chairman:** I hope what we have done here is clear. The clerk tells me that November 21, 1995, is a precedent.

Pour ce qui est de la deuxième question, je n'ai encore fait aucune suggestion au comité. J'attends que le Sénat et ce comité la renvoient au sous-comité. Toutefois, à mon avis, nous devrions essayer de trouver durant le congé de Noël, une semaine où le Sénat ne siège pas, vraisemblablement la semaine du 1<sup>er</sup> février. Nous devrions tenir des audiences cette semaine-là.

Je demande cette semaine étant donné que le sous-comité ne dispose pas de créneau particulier pour ses travaux. On nous dit que tous sont pris et que nous devons organiser les réunions du sous-comité en consultation avec le comité. Ma proposition était que l'on prenne une semaine, que l'on siège le matin, l'après-midi et au besoin certains soirs afin d'entendre tout le monde.

**Le président:** Y a-t-il autre chose?

**Le sénateur Cohen:** Ça semble raisonnable.

**Le sénateur Bonnell:** Je ne serai pas membre de ce comité à cette période en février. Étant donné que nous serons en vacances et que beaucoup de sénateurs seront chez eux, si le sous-comité veut travailler pendant les congés, c'est parfait en ce qui me concerne car le 4 janvier, c'est pour moi le début d'une longue période de congé. Il vaut peut-être mieux renvoyer cette question à un sous-comité de sorte à pouvoir faire faire le travail par trois ou quatre sénateurs au lieu de faire revenir ici les membres du comité principal.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres commentaires à propos de cette question, désirez-vous, en prévision de l'adoption de la motion par le Sénat, proposer que, si ladite motion est adoptée par le Sénat, le comité renvoie la question au sous-comité des affaires des anciens combattants?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Merci, sénateurs.

Je présume, sénateur Phillips, que vous allez à un moment donné nous proposer un budget pour cette étude?

**Le sénateur Phillips:** Oui. Je ne pense pas qu'il sera très gros. Si les réunions ont lieu à Ottawa, nous pourrions utiliser les services d'interprétation disponibles sur place et n'aurons pas à payer de frais de déplacement. Par contre, il se peut que nous ayons certains frais à payer pour les témoins.

**Le sénateur Bonnell:** Si vous vous réunissez jour et nuit, vous devrez prendre des arrangements pour les repas.

**Le sénateur Cools:** Nous pourrions planifier tout cela par la suite.

**Le sénateur Bosa:** J'aimerais qu'on m'explique brièvement le but d'une telle motion. Nous avons dit que si le Sénat adopte une résolution et renvoie la question au comité des affaires sociales, celle-ci sera directement renvoyée au sous-comité. Vous avez aussi ajouté que si la Chambre procède de la façon dont nous croyons qu'elle va procéder, le comité des affaires sociales adoptera une autre motion de sorte à renvoyer directement la question au sous-comité.

**Le président:** J'espère que ce que nous avons fait ici est clair. Le greffier me dit qu'il y a eu un précédent le 21 novembre 1995.

**Senator Bosa:** Can you read that?

**The Chairman:** This concerned a Report of the Special Commission on the Restructuring of the Reserves. It says:

The Honourable Senator Phillips moved,

That should the said Report be referred to this committee, that the committee refer it to the Subcommittee on Veterans Affairs for examination.

**Senator Bosa:** Would you go beyond that? There are some other clauses there.

**The Chairman:** No, that is it.

I take it that the motion that we have passed is to the effect that should the Senate refer this matter to this committee, it is deemed to have been referred on to the Subcommittee on Veterans Affairs.

**Senator Cools:** Yes, that this committee deems that it has been referred to the subcommittee.

**Senator Bosa:** What if there are other extensions involved?

**The Chairman:** Then the chairman of the subcommittee must return with a budget. That is another matter.

**The Chairman:** Honourable senators, is it agreed that we convene *in camera* to discuss future business of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee continued *in camera*.

**Le sénateur Bosa:** Pouvez-vous nous en donner lecture?

**Le président:** Cela concernait un rapport de la Commission spéciale sur la restructuration des réserves. On dit:

L'honorable sénateur Phillips propose

Que si le dit rapport est renvoyé au présent comité, ce dernier le renvoie alors au sous-comité des affaires des anciens combattants pour examen.

**Le sénateur Bosa:** Vous pouvez continuer? Il y a autre chose.

**Le président:** Non, c'est tout.

Si je comprends bien, la motion que nous avons adoptée veut dire que si le Sénat renvoie cette question au présent comité, cette question sera réputée avoir été renvoyée au sous-comité des affaires des anciens combattants?

**Le sénateur Cools:** Oui, ça veut dire que ce comité estime que la question a été renvoyée au sous-comité.

**Le sénateur Bosa:** Cela suppose-t-il d'autres choses?

**Le président:** Le président du sous-comité devra proposer un budget. C'est une autre question.

**Le président:** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous nous réunissions à huis clos afin d'examiner les travaux futurs du comité?

**Des voix:** D'accord.

La séance se poursuit à huis clos.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Social Affairs, Science and Technology

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Tuesday, December 16, 1997

---

Issue No. 3

**First meeting on:**

The implementation and application of Chapter 1,  
An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders  
and Agreements Enforcement Assistance Act, the  
Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act  
and the Canada Shipping Act, and the associated  
Federal Child Support Guidelines.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Le mardi 16 décembre 1997

---

Fascicule n° 3

**Première réunion concernant:**

La mise en oeuvre et l'application du Chapitre 1,  
Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à  
l'exécution des ordonnances et des ententes familiales,  
la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions  
et la Loi sur la marine marchande du Canada,  
et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les  
lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires  
pour enfants.

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Peter Bosa, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	LeBreton
Cohen	* Lynch-Staunton
Cools	(or Kinsella ( <i>acting</i> ))
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Maheu
Haidasz, P.C.	Pépin
Lavoie-Roux	Phillips

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET  
DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Peter Bosa

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	LeBreton
Cohen	* Lynch-Staunton
Cools	(ou Kinsella ( <i>suppléant</i> ))
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Maheu
Haidasz, c.p.	Pépin
Lavoie-Roux	Phillips

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, November 5, 1997:

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to monitor the implementation and application of Chapter 1, *An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act*, and the associated Federal Child Support Guidelines.

The question being put on the motion, it was adopted.

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 5 novembre 1997:

L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à surveiller la mise en oeuvre et l'application du Chapitre 1, *Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada*, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 16, 1997

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 257, East Block, at 10:00 a.m., the Chairman, Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bonnell, Cohen, Cools, Forest, LeBreton, Maheu, Murray and Pépin (8).

*Other senators present:* The Honourable Senator Jessiman.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee began its consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.

## WITNESSES:

*From the Department of Justice:*

George Thomson, Deputy Minister;

Thea Herman, Senior Assistant Deputy Minister;

Murielle Brazeau, General Counsel and Team Leader, Child Support Initiative.

Thea Herman made an opening statement and, together with Murielle Brazeau, answered questions.

At 11:20 a.m., George Thomson joined the other two witnesses to answer questions.

At 11:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 16 décembre 1997

(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, Cohen, Cools, Forest, LeBreton, Maheu, Murray et Pépin (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Jessiman.

*Également présente:* Margaret Young, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité entreprend son étude sur la mise en oeuvre et l'application du Chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

## TÉMOINS:

*Du ministère de la Justice:*

George Thomson, sous-ministre;

Thea Herman, sous-ministre adjointe principale;

Murielle Brazeau, avocate générale et chef d'équipe, Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants.

Thea Herman fait une déclaration, puis elle et Murielle Brazeau répondent aux questions.

À 11 h 20, George Thomson se joint aux deux autres témoins pour répondre aux questions.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 16, 1997

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to monitor the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act, and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, you will recall that toward the end of the Thirty-fifth Parliament, the Senate passed and Royal Assent was given to Bill C-41, an act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act, and the Canada Shipping Act.

At that time, for reasons that I need not address now, the committee was concerned to obtain an undertaking and did obtain an undertaking from the government that the child support guidelines would be referred on a continuing basis to this committee for the purpose of monitoring. That mandate was renewed early in the Thirty-sixth Parliament. We now have a mandate to monitor these guidelines and this morning we will begin the process.

It had been expected that the Deputy Minister of Justice Mr. Thomson would be with us this morning. Unfortunately, he has been summoned to a cabinet meeting. There is nothing he or we can do about that, but we are pleased to welcome Ms Thea Herman and Madam Murielle Brazeau from Justice Canada.

**Ms Thea Herman, Senior Assistant Deputy Minister, Department of Justice:** Thank you for the opportunity to discuss the child support guidelines and their implementation. As many committee members know, it has been almost a year since the department was last here to talk about the child support initiative. I am happy to report that we are successfully implementing the guidelines but not without some difficulties which I will discuss.

Today I will not address the issue of custody and access today. The previous federal Minister of Justice agreed to consider that issue. The Senate passed a motion in October, which was also passed in the House of Commons in November, as a result of which there will be a joint Senate and House of Commons committee which will review custody and access issues. This committee will be co-chaired by Senator Landon Pearson and Mr. Roger Galloway.

The committee has been asked to examine and analyze custody and access arrangements after separation and divorce. In particular, it will assess the need for a more child-centred

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 16 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 h 00 pour examiner la mise en oeuvre et l'application du Chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, vous vous souviendrez que vers la fin de la 35<sup>e</sup> législature, le Sénat a adopté le projet de loi C-41 qui a reçu par la suite la sanction royale. Il s'agit de la Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada.

À ce moment-là, pour des raisons sur lesquelles je n'ai pas besoin de m'appesantir maintenant, le comité avait demandé et obtenu l'engagement du gouvernement que les lignes directrices qui s'y rapportent seraient renvoyées régulièrement à notre comité pour que nous examinions la situation. Ce mandat a été renouvelé au début de la 36<sup>e</sup> législature. Nous avons maintenant le mandat d'examiner ces lignes directrices et c'est ce que nous allons commencer à faire ce matin.

Il était prévu que le sous-ministre de la Justice, M. Thomson, soit des nôtres ce matin. Malheureusement, il a été convoqué à une réunion du Conseil des ministres. Il n'y peut rien et nous non plus, mais nous avons le plaisir de recevoir à sa place Mme Thea Herman et Mme Murielle Brazeau du ministère de la Justice.

**Mme Thea Herman, sous-ministre adjointe principale, ministère de la Justice:** Merci de nous avoir invitées à discuter des lignes directrices concernant l'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales et de leur mise en oeuvre. Comme le savent de nombreux membres du comité, il y a presque un an que le ministère est venu vous parler de l'initiative concernant les pensions alimentaires pour enfants. J'ai le plaisir de vous dire que nous avons beaucoup de succès dans la mise en application des lignes directrices même si cela présente certaines difficultés dont je vais vous entretenir.

Je ne parlerai donc pas aujourd'hui de la garde des enfants ni de l'accès aux enfants. L'ancien ministre de la Justice avait accepté de réexaminer la question. Le Sénat a adopté une motion en octobre qui a également été adoptée à la Chambre des communes en novembre, suite à quoi un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes examinera ces questions. Ce comité sera coprésidé par le sénateur Landon Pearson et M. Roger Galloway.

Il a été chargé d'examiner et d'analyser les questions de garde et d'accès après séparation et divorce. Il évaluera en particulier la nécessité d'envisager des politiques et pratiques de droit de la



approach to family law policies and practices. We hope that this child-centred approach will emphasize parental responsibilities and child-focused parenting arrangements that are based on the best interests and needs of children. The committee will present its report by next November. As a result, I will not talk about custody and access.

Instead, I will discuss three issues in particular: first, what the Department of Justice is doing to implement the guidelines; second, what the provinces and territories are doing; and third, what we have heard so far from the legal profession and from the general public on their experience to date with the guidelines.

This May, the amendments to the Divorce Act came into effect, as did the Federal Child Support Guidelines and amendments to the Income Tax Act concerning the tax treatment of child support payments. This means that the comments this morning reflect eight months of experience with these new guidelines. This May's changes dramatically affect the way the courts and the practising bar, in dealing with their clients, determine child support amounts.

As with any major piece of legislation, all the players in the system have had to go through a fairly steep learning curve. We must remember that this is still early days but, even so, I think we can say that, so far, things are going well. This does not mean that we do not have more to do. The courts, the bar, still need more training on the technical aspects of the guidelines, and the jurisdictions still need to do more in terms of developing services.

That being said, I will turn to our three subjects, the first being the activities that we are undertaking at the Department of Justice.

To implement the child support reforms, we have set up a child support team of which Murielle Brazeau is the head. The units in that team are the following: a policy development group; support enforcement; communications and public legal education; research; program implementation; a coordinator for implementation; and the team leader, Ms Brazeau.

The policy development unit of the child support team develops policy and regulation around the three federal statutes, the Divorce Act; the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, which I will call FOAEA from here on in; and the Garnishment Attachment and Pension Diversion Act, which we call GAPDA. These amendments include what we call the Federal Child Support Guidelines.

We are closely monitoring how the reforms are being implemented and, in particular, the case law that is coming out of the courts across the country. We can then determine if any amendments are required, whether we need to change the guidelines or the legislation.

famille qui soient davantage centrées sur l'enfant. Nous espérons que l'on insistera ainsi sur les responsabilités des parents et les arrangements entre parents concernant leurs enfants dans une optique qui servira au mieux les intérêts et les besoins des enfants. Le comité présentera son rapport d'ici à novembre prochain. Je ne parlerai donc pas aujourd'hui de garde ni d'accès.

Je vous entretiendrai plutôt de trois sujets en particulier: tout d'abord, ce que fait le ministère de la Justice pour mettre en application ces lignes directrices; deuxièmement, ce que font les provinces et territoires; et, troisièmement, les opinions que nous avons recueillies auprès de la profession juridique et du grand public au sujet du résultat de ces lignes directrices.

En mai dernier, les amendements à la Loi sur le divorce sont entrés en vigueur tout comme les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants et les amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu concernant le traitement fiscal de ces paiements de pensions alimentaires. Cela pour dire que les observations ce matin refléteront huit mois d'expérience de ces nouvelles lignes directrices. Les changements du mois de mai ont radicalement modifié la façon dont les tribunaux et le Barreau fixent les montants des pensions alimentaires pour enfants.

Comme pour toute autre loi importante, tous les intervenants ont dû apprendre rapidement à suivre les nouvelles lignes directrices. Nous devons nous rappeler que cela est toujours très nouveau mais même ainsi, nous pouvons dire que, jusqu'ici, les choses se passent bien. Cela ne signifie pas qu'il n'y a plus rien à faire. Les tribunaux, le Barreau, devront encore être renseignés sur les aspects techniques des lignes directrices et les différentes autorités compétentes devront faire davantage pour élaborer les services voulus.

Cela dit, j'aborderai maintenant trois sujets, le premier étant les activités menées par le ministère de la Justice.

Pour mettre en oeuvre la réforme du système de pensions alimentaires pour enfants, nous avons mis sur pied une équipe qui est dirigée par Murielle Brazeau. Voici les services que comporte cette équipe: un groupe d'élaboration des politiques; une section d'aide à la mise en oeuvre; un service de communication et d'éducation juridique publique; un service de recherche; une unité de mise en oeuvre du programme; un coordonnateur de la mise en oeuvre et un chef d'équipe qui est Mme Brazeau.

Le service d'élaboration des politiques de l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants élabore des politiques et la réglementation découlant de trois lois fédérales, soit la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales que j'appellerai à partir de maintenant la LAEOEF ainsi que la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions que nous appelons la LSADP. Ces amendements forment ce que nous appelons les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

Nous suivons de près la façon dont les réformes sont mises en oeuvre et, en particulier, la jurisprudence qui est établie par les tribunaux du pays. Nous pouvons ensuite établir si des modifications aux lignes directrices ou à la législation s'imposent.

Over the past eight months, the policy unit has been working on finalizing minor technical amendments to the guidelines, working with the jurisdictions to help them develop their own legislation to introduce guidelines, and monitoring the case law as it develops across the country.

When we started looking at the case law, we found that indeed there were some technical problems that needed correcting. I have arranged to provide the clerk of the committee with a summary of these changes. I should point out these changes are not substantial in nature, but simply correct such things as anomalies between the French and English versions of the guidelines. These amendments came into force last week on December 9.

As you may know, after the introduction of the Federal Child Support Guidelines, each province and territory must then decide whether it will amend its own legislation to either adopt the federal guidelines or create their own guidelines. One of the key goals of the entire initiative was to try to have child support determined the same way for children within a particular province or territory, regardless of the marital status of their parents. That is, if their parents were separated, regardless of whether they were divorced or not, the hope was that child support would be determined in the same way.

On May 1, when the guidelines came into place, only Quebec and Saskatchewan had introduced their own guidelines. Saskatchewan's guidelines mirror the federal guidelines and Quebec has established different guidelines.

On December 1 of this year, Ontario proclaimed guidelines that are the same as the federal guidelines. Prince Edward Island has also had guidelines which it passed in November. Since their guidelines are slightly different from the federal guidelines, they are seeking a federal designation so that their guidelines can apply under the Divorce Act. We hope to have that designation approved so that they come into effect on January 1, 1998.

As for the other jurisdictions, the majority of the provinces and territories are working on the adoption of the federal guidelines through their regulatory process. That is good news.

As I have said, we are closely monitoring the case law that is emerging on the guidelines from across the country. In general, the judgments show that the courts are in fact applying the guidelines as expected. From the early case law review, we find that the provisions on shared custody, undue hardship, and extraordinary expenses for extracurricular activity appear to be the most difficult to apply. We expect that to become easier as the lawyers and judges become more familiar with the guidelines.

The next activity I would like to speak about is enforcement. On May 1, the amendments to FOAEA and GAPDA also came into effect, as I have mentioned. Part I of FOAEA provides for the release of information from specific federal data banks to help find someone who is in breach of a family support provision.

Au cours des huit derniers mois, le service de l'élaboration des politiques s'est attaché à apporter de petits amendements de forme aux lignes directrices, à aider les provinces et les territoires à établir leurs propres lignes directrices et à prendre connaissance de la jurisprudence qui est en train de se constituer dans ce domaine.

En étudiant cette jurisprudence, nous avons constaté que certaines modifications de forme s'imposaient. Je remettrai au greffier du comité un résumé de ces modifications. Il ne s'agit pas de modifications importantes, mais simplement de corrections visant à faire correspondre les versions française et anglaise des lignes directrices. Ces modifications sont entrées en vigueur le 9 décembre dernier.

Comme vous le savez peut-être, après l'adoption des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, chaque province et chaque territoire ont dû décider s'ils allaient adopter les lignes directrices fédérales ou se doter de leurs propres lignes directrices. L'un des objectifs de l'initiative était d'uniformiser le système de pensions alimentaires s'appliquant à tous les enfants du pays sans égard à l'état matrimonial de leurs parents, qu'ils soient séparés ou divorcés.

Le 1<sup>er</sup> mai, au moment de l'entrée en vigueur des lignes directrices, seuls le Québec et la Saskatchewan avaient adopté leurs propres lignes directrices. Celles de la Saskatchewan sont identiques aux lignes directrices fédérales, mais celles du Québec s'en distinguent.

Le 1<sup>er</sup> décembre, l'Ontario a proclamé l'entrée en vigueur de ses lignes directrices qui sont identiques aux lignes directrices fédérales. L'Île-du-Prince-Édouard a adopté ses propres lignes directrices en novembre. Comme ces lignes directrices diffèrent quelque peu des lignes directrices fédérales, la province demande au gouvernement fédéral de permettre qu'elles s'appliquent en vertu de la Loi sur le divorce. Nous espérons que l'autorisation voulue sera accordée de manière à ce que les lignes directrices puissent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998.

La majorité des autres provinces et territoires oeuvrent à adopter par voie réglementaire les lignes directrices fédérales, ce qui nous réjouit.

Comme je l'ai dit, nous suivons de près la jurisprudence qui est en train de se constituer sur les lignes directrices dans l'ensemble du pays. De façon générale, les décisions rendues montrent que les tribunaux appliquent les lignes directrices comme prévu. Il ressort de notre étude préliminaire de la jurisprudence que les dispositions sur la garde partagée, les difficultés excessives et les dépenses extraordinaires liées aux activités parascolaires sont celles qui posent le plus de difficultés. Nous nous attendons à ce que la mise en oeuvre de ces dispositions devienne plus facile à mesure que les avocats et les juges se familiariseront avec les lignes directrices.

J'aimerais maintenant vous parler de la mise en oeuvre des lignes directrices. Le 1<sup>er</sup> mai, comme je l'ai mentionné, des modifications à la LAEOEF et à la LSADP sont également entrées en vigueur. La partie I de la LAEOEF permet la divulgation de l'information provenant de certaines banques de



On May 1, we added Revenue Canada to the list of data banks. On that day, we also created Part III of FOAEA which mandates a licence-denial scheme. If you are in persistent arrears, the province can ask the federal government not to give you a passport or certain aviation or marine licenses.

The FOAEA unit in the Department of Justice has now received over 500 licence denial applications, with the largest number coming from the Province of Alberta. The scheme is now fully operational, and letters are being sent out to non-complying payers to inform them of the revocation of their passport or federal licence.

As well, the team is coordinating the federal enforcement strategy within the department with officials in the provinces and territories. This means working on a variety of activities related to enforcement, such as monitoring the implementation of the new mechanisms, assisting in the development of international reciprocity agreements, promoting the exchange of information across jurisdictions, and developing policies to improve support enforcement.

I should now like to turn to the third activity: communications and legal education. This program educates and informs Canadians about the child support initiative so that they know about the new approach to determining child support. We are working closely with the provinces and territories to ensure maximum coverage of materials produced and also to avoid unnecessary duplication. As of May 1 when the guidelines came into effect, the child support team had produced an informative pamphlet which has been distributed to approximately 1 million Canadians. It has also produced a guide and tables for calculating basic child support amounts for each province and territory.

We produced these publications in consultation with the federal-provincial-territorial task force on child support, and we have provided more than 350,000 copies of the guide and tables to the provinces and territories which they, in turn, provide to the public.

In addition, the child support team has produced a small number of bookmarks and posters for exhibits at conferences, such as last summer's Canadian Bar Association meeting in Ottawa.

In June, more than 700,000 Canadians who had either paid or received child support in 1996 received information from Revenue Canada on the new tax rules. This package included Department of Justice information on the guidelines. Shortly before the mailing in June, the child support team thought it would be important to notify some 12,000 family law lawyers and

données fédérales qui permettront de retrouver quelqu'un qui a cessé de verser sa pension alimentaire.

Le 1<sup>er</sup> mai, nous avons ajouté Revenu Canada à la liste des banques de données. Ce jour-là, nous avons aussi créé la partie III de la LAEOEF qui établit un régime de refus de permis. Si une personne a cessé de verser sa pension alimentaire, une province peut demander au gouvernement fédéral de lui refuser un passeport ou certains permis permettant d'exercer des activités maritimes ou des activités dans le domaine de l'aviation.

Le service chargé de la mise en oeuvre de la LAEOEF au ministère de la Justice a jusqu'ici reçu plus de 500 demandes de refus de permis. Le plus grand nombre de ces demandes proviennent de l'Alberta. Le régime est maintenant pleinement opérationnel et les contrevenants recevront bientôt une lettre les avisant de la révocation de leur passeport ou de leur permis fédéral.

En outre, l'équipe coordonne au sein du ministère la stratégie de mise en oeuvre des lignes directrices fédérales en collaboration avec des fonctionnaires des provinces et des territoires. La collaboration porte sur un ensemble d'activités liées à la mise en oeuvre des lignes directrices et notamment à la surveillance du fonctionnement des nouveaux mécanismes, à l'établissement d'accords internationaux de réciprocité, à la promotion de l'échange d'informations entre les provinces et les territoires et à l'élaboration de politiques en vue d'améliorer les services d'appui à la mise en oeuvre.

J'aimerais maintenant vous entretenir de la troisième activité du ministère, soit les communications et l'éducation juridique. L'objectif de ce programme est de renseigner les Canadiens au sujet de l'initiative sur les pensions alimentaires pour enfants. Nous collaborons étroitement avec les provinces et les territoires pour nous assurer d'une diffusion maximale des documents produits et pour éviter tout double emploi. Au moment de l'entrée en vigueur des lignes directrices le 1<sup>er</sup> mai, une brochure d'information préparée par l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants avait été distribuée à environ 1 million de Canadiens. L'équipe a également préparé un guide et des tableaux permettant de calculer le montant de la pension alimentaire de base dans chaque province et chaque territoire.

Nous avons préparé ces publications en consultation avec le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les pensions alimentaires pour enfants et nous avons fourni plus de 350 000 exemplaires du guide et des tableaux aux provinces et aux territoires qui veilleront à en assurer la diffusion parmi le public.

En outre, l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants a produit un petit nombre de signets et d'affiches qui serviront lors d'expositions à des conférences comme celle que l'Association du Barreau canadien a tenue l'été dernier à Ottawa.

En juin, plus de 700 000 Canadiens qui soit avaient versé, soit avaient reçu une pension alimentaire en 1996 ont reçu de l'information de Revenu Canada sur les nouvelles règles fiscales. Cette trousse contenait l'information produite par le ministère de la Justice sur les lignes directrices. Juste avant l'envoi de cette trousse en juin, l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants

judges about the impending mail-out to payers and recipients of child support. Therefore, we sent them copies of the materials as well as a copy of the guide.

Each of the provinces and territories is distributing the federal information along with their own customized materials on court procedures. Canadians can also call us for information. Since October 30, 1996, nearly 50,000 people have called our toll-free information line. In addition to the materials that we have provided for the general public, the child support team has produced a reference manual for use by lawyers and judges. This manual includes specialized articles on the guidelines, written by academics and lawyers. The articles reflect the views of the writers themselves. The reference manual includes copies of the amendments to the Divorce Act, the guidelines and other reference documents. The manual will be updated from time to time.

This particular document is getting excellent reviews from the legal profession who have indicated to us that they really appreciate having this tool. The child support team also issues a newsletter four times a year to people with an interest in the initiative, including lawyers, judges, academics, and the general public.

The team has recently released a workbook to help parents and professionals estimate child support amounts under the guidelines. The workbook is being distributed to lawyers, judges, mediators, and some members of the public who have indicated an interest. We are preparing another workbook for the general public which will be simpler to use and deal with simpler situations such as sole custody situations for parents who have a salaried income.

We will be working with the provinces and territories to determine what other educational materials are needed.

In November, we ran ads across the country, which some of you may have seen, in about 160 newspapers, as well as in such major Canadian magazines as *Maclean's*, *L'actualité*, *Chatelaine*, *Today's Parent*, *TV Guide*, *TV Hebdo*, and *Reader's Digest*. As a result of this campaign, we have been receiving, of course, many more requests for information from our toll-free line.

Finally, the Department of Justice has an Internet site that includes information on the child support initiative. We have worked very hard to develop these materials which inform the public and professionals about the new guidelines in what we hope is an user-friendly way. We are very pleased with the material we have developed, and we have arranged to have a package of the material sent to you.

I should now like to turn to the fourth unit or activity: research. It is early days in terms of the data, in terms of actually knowing what is going on in the courts. I will talk a bit about what we are doing to get that data. Much the information we have now is anecdotal, and you can all appreciate how essential the research is

a pensé qu'il serait important de porter à l'attention de 12 000 avocats et juges du droit de la famille le contenu de cette trousse et nous leur avons donc envoyé un exemplaire de celle-ci ainsi qu'un exemplaire du guide portant sur les lignes directrices.

Toutes les provinces et tous les territoires diffusent l'information produite par le gouvernement fédéral ainsi que leurs propres documents sur les procédures juridiques. Les Canadiens peuvent aussi nous appeler pour obtenir de l'information. Depuis le 30 octobre 1996, près de 50 000 personnes ont utilisé notre ligne d'information gratuite. Outre les documents qu'elle a produits à l'intention du grand public, l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants a préparé un manuel de référence à l'intention des avocats et des juges. Ce manuel comporte des articles spécialisés sur les lignes directrices rédigés par des universitaires et des avocats. Ces articles reflètent les vues de leurs auteurs. Le manuel de référence comprend des exemplaires des modifications apportées à la Loi sur le divorce, les lignes directrices elles-mêmes ainsi que d'autres documents de référence. Ce manuel sera mis à jour régulièrement.

Ce document a été très bien accueilli par les milieux juridiques qui en soulignent l'utilité. L'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants publie également quatre fois l'an un bulletin qui s'adresse aux personnes qui s'intéressent à l'initiative, et notamment aux avocats, aux juges, aux universitaires et au grand public.

L'équipe a publié dernièrement un livre aidant les parents et les spécialistes du domaine à calculer le montant des pensions alimentaires en fonction des lignes directrices. Il est distribué aux avocats, aux juges, aux médiateurs et à certains membres du public qui ont manifesté leur intérêt pour le sujet. Nous préparons actuellement un autre livre à l'intention du grand public qui sera d'utilisation plus simple et qui traitera des cas simples comme ceux des parents ayant la garde exclusive des enfants qui sont des salariés.

Nous établirons de concert avec les provinces et les territoires quels autres documents d'information sont nécessaires.

En novembre, nous avons fait paraître des annonces que certains d'entre vous ont peut-être vues dans environ 160 journaux du pays ainsi que dans d'importantes revues canadiennes comme *Maclean's*, *L'actualité*, *Chatelaine*, *Today's Parent*, *TV Guide*, *TV Hebdo* et *Reader's Digest*. À l'issue de cette campagne de publicité, notre ligne d'information gratuite a répondu à beaucoup plus d'appels.

Enfin, le ministère de la Justice possède un site Internet qui offre de l'information sur l'initiative sur les pensions alimentaires pour enfants. Nous avons travaillé d'arrache-pied pour offrir au public une information que nous souhaitons conviviale sur les nouvelles lignes directrices. Nous sommes très fiers des documents que nous avons produits et nous vous en ferons parvenir un exemplaire.

J'aimerais maintenant vous parler de notre quatrième service ou activité: la recherche. Nous commençons à peine à recueillir des données sur la façon dont les tribunaux appliquent les lignes directrices. Permettez-moi de vous expliquer comment nous nous y prenons pour recueillir cette information. Pour l'instant, les



and the monitoring of this initiative is to understanding what is going on. Over the next four years, the research unit of the team has to prepare a comprehensive review of the provisions and operations of the guidelines, and it will also update the federal child support guideline amounts as required.

Section 12 of the act makes specific reference to the requirement for a report to Parliament on how the guidelines are working. The federal-provincial-territorial task force on child support implementation has established a subcommittee on research and project evaluation. This subcommittee will help develop the comprehensive program of socio-legal research that we need to support the review that the amendments to the act require. It has been a priority of this group to determine what guidelines we need related to research. The research unit also has to develop a document for the child support research framework. This document on the framework will be used as a basis for consultation with stakeholders and to communicate our plans to academic researchers and others who are knowledgeable about research methodologies, in order that they are able to provide us with useful input. We hope to start consultations on this document in February or March.

Although this framework is still being finalized, we have always known we needed early data on the implementation of the guidelines in the courts. Therefore, with the support of all the provinces and territories, we have just started a pilot survey of child support awards. The first phase will entail the collection of data of actual awards to give us information on how the courts are applying the guidelines. We expect to have a report on early trends this summer. Although this report will describe a situation during the first year, the transition year, it will be used to modify our training, if needed, our public legal education programs, and even the guidelines, if necessary.

I should now like to turn to the activity of professional training. Over the past year, officials from the child support team have been extremely busy organizing training sessions on the guidelines across the country. The participants at these sessions have included members of the family law bar, the judiciary, personnel in the courts, mediators, and accountants. Several refresher or update courses are being organized for the coming spring, and will be coordinated with relevant officials in the federal-provincial-territorial task force. We know that training is absolutely crucial to having the guidelines apply properly and that, although thousands of judges, lawyers and mediators have received training across the country, more training is needed. We are working with specific organizations such as the National Judicial Institute, and with continuing legal education programs, to assist them in organizing their own training programs.

données dont nous disposons ne sont pas fermes et vous comprendrez qu'il importe que nous obtenions des données fermes sur le fonctionnement de cette initiative. Au cours des quatre prochaines années, le service de recherche de l'équipe doit préparer un rapport exhaustif portant sur la mise en oeuvre des lignes directrices afin qu'on puisse mettre à jour au besoin les montants de pension alimentaire prévus dans les lignes directrices.

L'article 12 de la loi prévoit le dépôt d'un rapport au Parlement sur le fonctionnement des lignes directrices. Le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la mise en oeuvre des pensions alimentaires pour enfants a créé un sous-comité de la recherche et de l'évaluation des projets. Le sous-comité établira les paramètres globaux de la recherche sociojuridique qu'il faudra mener à l'appui de l'examen des amendements à la loi. Le groupe s'est attaché en priorité à établir quels étaient les besoins en matière de recherche. Le service de recherche doit aussi établir un cadre de recherche sur les pensions alimentaires pour enfants. Ce document servira à consulter les intervenants et à communiquer nos plans notamment aux chercheurs universitaires qui connaissent bien les méthodes de recherche afin que nous puissions tirer parti de leur contribution. Nous espérons entamer des consultations sur ce document en février ou en mars.

Bien qu'on soit toujours en train d'établir le cadre de recherche, nous avons toujours su qu'il nous fallait des données préliminaires sur l'application des lignes directrices par les tribunaux. Par conséquent, avec l'appui de toutes les provinces et des territoires, nous avons lancé un projet pilote afin d'établir le montant des pensions alimentaires accordées. La première phase du projet comportera la collecte de renseignements sur les pensions alimentaires accordées afin que nous nous fassions une idée de la façon dont les tribunaux appliquent les lignes directrices. Nous comptons publier un rapport sur les tendances préliminaires à cet égard cet été. Ce rapport décrira la situation qui aura prévalu pendant la première année de mise en oeuvre des lignes directrices, soit l'année de transition, mais il servira néanmoins à modifier notre formation au besoin, nos programmes d'éducation juridique publique et même les lignes directrices.

J'aimerais maintenant vous parler de la formation professionnelle. Au cours de l'année écoulée, les membres de l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants ont consacré beaucoup de temps à l'organisation de séances de formation sur les lignes directrices auxquelles ont participé notamment des spécialistes du droit de la famille, des juges, des travailleurs auprès des tribunaux, des médiateurs et des comptables. On prévoit pour le printemps des cours de recyclage qui seront organisés en collaboration avec les membres du groupe de travail fédéral-provincial-territorial. Nous savons qu'une mise en oeuvre adéquate des lignes directrices dépend d'une bonne formation et bien que des milliers de juges, d'avocats et de médiateurs du pays aient déjà la formation nécessaire, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. Nous aidons des organismes comme l'Institut national de la magistrature et des organismes qui se consacrent au perfectionnement juridique à mettre sur pied leurs propres programmes de formation.

The next activity is the financial assistance we provide to the provinces and territories. The child support team helps the provinces and territories to implement the administrative changes necessary to implement the guidelines, to test innovative approaches, to monitor and evaluate the activities within each jurisdiction, to communicate and provide public legal education and information to the public, and to develop professional training activities related to the child support reforms. In addition, the team has helped non-governmental organizations to develop and deliver training and public legal education and information materials.

Funding also provides a mechanism for the provinces and territories to gather information on how the legislation is being implemented. This information will be used to help develop policy and legislative and program changes, if necessary.

There is an implementation component of \$50 million over five years available to the provinces and territories, an enforcement component of \$13.6 million over the same period, public legal education and information programs, and training, as I mentioned, of court workers, judges, lawyers mediators and so forth.

Before moving on to the second part of my talk, that is dealing with what the provinces and territories are doing, I should like to mention the advisory committee. This committee is chaired by our team leader and is made up of family law practitioners, judges and academics from across the country. The committee advises the department to help us implement the reforms. It has met twice this year, and at the last meeting in September members were generally positive about the progress so far. At its next meeting, the committee plans to take an in-depth look at the three most difficult areas: shared custody provisions, the undue hardship test, and special expenses.

We have covered quite a lot of ground so far, and I hope I have given you a good perspective of what we at the Department of Justice are doing. This is a new process for all of us, but we think that, so far, things are going well.

I would like to turn to what is happening in the provinces and territories. As I have indicated, the way these guidelines work means that we need to work closely with our colleagues in the provinces and territories. I will talk about what is happening in the area of consultations, public legal education and communications, dispute resolution, training, legal aid, public information, and court and community-based services.

With respect to consultations, all jurisdictions are continuing to consult both internally and externally on issues relating to implementation of the guidelines. The majority of jurisdictions

Parlons maintenant de l'aide financière que nous accordons aux provinces et aux territoires. L'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants aide les provinces et les territoires à mettre en oeuvre les changements administratifs nécessaires à l'application des lignes directrices, à mettre à l'épreuve des approches innovatrices, à surveiller et à évaluer les activités menées par chacune d'elles afin de communiquer et de fournir l'éducation et l'information juridiques publiques voulues et organiser les activités de formation professionnelle portant sur la réforme du système de pensions alimentaires. En outre, l'équipe a aidé des organisations non gouvernementales à concevoir et à dispenser des cours de formation ainsi qu'à préparer et à diffuser des documents d'information.

Une aide financière est également accordée aux provinces et aux territoires pour recueillir de l'information sur la mise en oeuvre de la loi. Ces données nous permettront d'établir les changements qui s'imposent au besoin en ce qui touche les politiques, les lois et les programmes liés aux pensions alimentaires pour enfants.

Sur une période de cinq ans, 50 millions de dollars seront mis à la disposition des provinces et des territoires pour mettre en oeuvre les lignes directrices et 13,6 millions de dollars pour veiller à leur application et pour concevoir les programmes d'information et d'éducation juridiques ainsi que la formation destinée aux travailleurs auprès des tribunaux, aux juges, aux avocats et aux médiateurs.

Avant de vous parler maintenant des activités des provinces et des territoires, j'aimerais dire quelques mots au sujet du comité consultatif. Ce comité, présidé par notre chef d'équipe, se compose de praticiens du domaine du droit de la famille, de juges et d'universitaires de tout le pays. Le comité conseille le ministère sur les moyens à prendre pour mettre en oeuvre la réforme. Il s'est réuni deux fois cette année et lors de la dernière réunion tenue en septembre, les membres du comité se sont dits satisfaits en général des progrès réalisés jusqu'ici. À sa prochaine réunion, le comité compte examiner en détail les trois questions les plus difficiles: les dispositions portant sur la garde partagée, les critères relatifs aux difficultés excessives et les dépenses spéciales.

Je vous ai déjà entretenu d'un bon nombre de sujets et j'espère vous avoir ainsi donné un bon aperçu des activités menées par le ministère de la Justice dans le cadre de l'initiative sur les pensions alimentaires pour enfants. Nous faisons tous face à une situation nouvelle et nous estimons que les choses se déroulent assez bien jusqu'ici.

Parlons maintenant des activités menées par les provinces et les territoires. Comme je l'ai dit, nous devons collaborer étroitement avec nos collègues des provinces et des territoires à la mise en oeuvre des lignes directrices. Permettez-moi de vous dire quelques mots au sujet des consultations, de l'éducation juridique publique et des communications, du règlement des différends, de la formation, de l'aide juridique, de l'information publique et des services offerts par les tribunaux et les collectivités.

Les provinces et les territoires continuent de mener des consultations internes et externes sur les questions liées à la mise en oeuvre des lignes directrices. La majorité d'entre eux ont créé



have established committees made up of affected government agencies and departments, as well as external committees made up of the judiciary, the family law bar and legal aid officials.

With respect to public legal education and communication, every jurisdiction has introduced services to educate the general public about child support reforms. In addition to the materials that we have provided, all jurisdictions have provided written material that explains the application of the guidelines within their own jurisdiction. Many jurisdictions are working with their own public legal education and information organizations to augment existing material and to target special interest groups. Almost all jurisdictions have toll-free inquiry lines. Staff have been trained in court locations across the country to provide the public with information on the guidelines. Some jurisdictions offer public information sessions to help participants in the process better understand the reforms.

Finally, a number of jurisdictions have established or enhanced their existing parenting programs so that parents can learn more about the divorce process and also how to go through the process minimizing the negative effect on their children.

When it comes to dispute resolution, all jurisdictions that now provide dispute resolution services have been actively working with staff to include services relating to these guidelines. Quebec, for example, has set up, with the help of our funds, a new mediation program available to all divorcing parents. For those provinces or territories that do not provide mediation programs, several are looking at the establishment of such services.

Jurisdictions are also very active in training. In all jurisdictions, there has been training of court staff, family maintenance workers, family law lawyers, maintenance enforcement staff, the judiciary, local bar and legal aid staff. All jurisdictions are also planning training refresher courses.

I would like to turn briefly to the topic of legal aid. As many of you know, in the last several years many of the legal aid programs across the country have been reducing coverage of family law-related services. This means that there is an even greater need for people to receive good information and for people to receive training. For those provinces that do continue to provide coverage, these jurisdictions are training staff on the guidelines and are developing approaches to handle the potential influx in case loads.

The final and important activity I want to look at with respect to the provinces and territories is court or community-based services. All jurisdictions are trying to make their processes more efficient and effective. There are different ways, though, that people are accomplishing this. Some jurisdictions have hired more court staff to process court applications. Some provinces or

des comités se composant de représentants des organismes et des ministères visés ainsi que des comités composés de membres de l'extérieur et notamment de représentants des tribunaux, des spécialistes du droit de la famille et des services d'aide juridique.

Les provinces et les territoires ont créé des services dont l'objectif est de renseigner le grand public sur la réforme des pensions alimentaires pour enfants. Nous avons fourni aux provinces et aux territoires des documents d'information sur la question, mais ils ont aussi préparé leurs propres documents qui expliquent le fonctionnement de leurs propres lignes directrices. Bon nombre des provinces et des territoires collaborent avec des organismes d'éducation et de formation juridiques pour produire d'autres documents d'information et pour cibler certains groupes spéciaux. Presque tous les territoires et les provinces ont des lignes d'information gratuites. Le personnel des tribunaux a reçu la formation voulue pour donner l'information pertinente au public sur les lignes directrices. Certains territoires et provinces offrent des séances d'information publiques destinées à aider les intervenants à mieux comprendre la réforme.

Enfin, plusieurs provinces et territoires ont créé des services d'aide aux parents ou les ont améliorés pour permettre à ceux-ci de mieux se renseigner sur le divorce et de mieux comprendre comment en atténuer les conséquences négatives pour leurs enfants.

Les provinces et les territoires qui offrent des services de règlement des différends s'emploient aussi à offrir des services se rapportant à la mise en oeuvre des lignes directrices. Grâce à l'aide financière de notre ministère, Québec a, par exemple, créé un nouveau programme de médiation qui est offert à tous les parents en instance de divorce. Plusieurs provinces et territoires songent à mettre sur pied des programmes semblables.

Les provinces et territoires dispensent aussi beaucoup de formation. Le personnel des tribunaux, les travailleurs qui s'occupent des pensions alimentaires, les avocats qui se spécialisent dans le droit familial, le personnel chargé d'appliquer les ordonnances de pensions alimentaires, la magistrature, le barreau local et le personnel des services d'aide juridique ont tous reçu une formation dans ce domaine. Toutes les provinces et les deux territoires comptent également offrir des cours de recyclage.

J'aimerais maintenant vous parler brièvement de la question de l'aide juridique. Comme bon nombre d'entre vous le savent déjà, de nombreuses provinces ont réduit les services de droit familial qui sont couverts par l'aide juridique. Il devient donc d'autant plus important que les gens reçoivent l'information pertinente et la formation voulue. Les provinces qui continuent d'offrir de l'aide juridique dans le domaine du droit de la famille veillent à dispenser à leur personnel la formation voulue sur les lignes directrices et s'emploient à établir des stratégies afin de leur permettre de faire face à une augmentation éventuelle des dossiers.

La dernière activité importante dont je veux vous entretenir a trait aux services judiciaires ou communautaires. Toutes les provinces et tous les territoires essaient d'accroître l'efficacité et l'efficience de leurs services. Certains ont recruté davantage de personnel pour traiter les demandes judiciaires. D'autres voient à ce que des préposés aident les clients à faible revenu qui ne sont

territories have child support clerks who help low-income, unrepresented clients to determine the amount of child support and to file consent orders, among other things.

Committee members might be interested to hear that several provinces — British Columbia, Manitoba and Alberta — have established child support resource centres. These centres provide legal and court information to people looking for information on how to change an existing order.

Finally, some provinces are adopting or examining the adoption of automated information systems in their courts. These systems can speed up the court process and make it easier and faster to get necessary case information.

We have talked a lot about what governments are doing. Now I would like to provide you with an overview of what we are hearing from the public and from the legal community about how the guidelines are working.

As I mentioned, much of what we are receiving thus far is anecdotal. We are confident that as our research initiative proceeds and as the guidelines proceed, we will be able to move from the anecdotal and have actual data to report.

The calls we get on the information line are 99 per cent neutral. Most people just want information on how the guidelines work. We do, however, get letters from people who are dissatisfied with how they believe their situation will be affected by the guidelines or who are not happy with how they have been dealt with by a court. In many cases, the impact of the guidelines on second families is the issue that is being raised. We hope that the undue hardship provision will address this issue, and we are closely monitoring its application.

From the perspective of the bar and the judiciary, most people agree that the guidelines are an improvement, even though there is a learning curve for those judges and lawyers. Not everyone was well versed in the guidelines when they were implemented last May. Many lawyers are telling us they are finding the comparison-of standards-of-living test difficult to apply. I would note that this test is advisory, and we are hopeful that the work book we have just issued will provide assistance in applying this test.

In fact, after the training has been delivered, many lawyers are now telling us that they have a good grasp of the issues and that they are working very well with the guidelines. They tell us that they are settling more cases than they were before the guidelines, which we think is a very good sign.

There are new contentious issues, however, such as whether some special expenses should be allowed, but these are more easily resolved than they would have been under the previous system where every aspect of a child support order could be contested.

pas représentés par un avocat à notamment établir le montant de la pension alimentaire pour enfants et à remplir les ordonnances de consentement.

Plusieurs provinces, soit la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Alberta, ont mis sur pied des centres de ressources sur les pensions alimentaires pour enfants. Ces centres expliquent à leurs clients comment procéder pour changer au besoin une ordonnance en vigueur.

Enfin, certaines provinces automatisent leurs systèmes d'information et d'autres étudient la façon de le faire. Ces systèmes permettent d'accélérer le processus juridique et font en sorte qu'on peut obtenir l'information voulue plus rapidement et plus facilement.

Nous avons beaucoup discuté de ce que font les gouvernements. Maintenant j'aimerais vous dire comment le public et les membres de la profession juridique estiment que les lignes directrices sont mises en oeuvre.

Comme je l'ai dit, nous n'avons pas encore de données très fermes sur la question. Nous sommes convaincus que nous en aurons dès que nos recherches seront un peu plus avancées et que nous aurons eu un peu plus de temps pour voir comment fonctionnent les lignes directrices.

Dans 99 p. 100 des cas, les gens qui appellent notre ligne d'information adoptent une position neutre. La plupart d'entre eux ne veulent qu'obtenir des renseignements sur le fonctionnement des lignes directrices. Nous recevons cependant des lettres de gens qui sont d'avis qu'ils seront pénalisés par les lignes directrices et qui sont insatisfaits de l'ordonnance rendue par un tribunal. Dans bien des cas, on souligne l'impact de ces lignes directrices sur des familles reconstituées. Nous espérons que la disposition portant sur les difficultés excessives permettra de régler ce problème et nous suivons de près l'application des lignes directrices.

La plupart des avocats et des juges sont d'avis que les lignes directrices constituent une amélioration même s'il leur reste encore à bien les connaître. Tout le monde ne connaissait pas à fond ces lignes directrices lorsqu'elles sont entrées en vigueur l'an dernier. Bon nombre d'avocats nous disent qu'il est difficile de comparer les niveaux de vie. Je souligne que nous conseillons de tenir compte de ce critère et nous nous attendons à ce que le livret que nous venons de publier soit utile à cet égard.

En fait, après avoir suivi la formation portant sur les lignes directrices, bon nombre d'avocats nous disent ensuite bien les comprendre et être en mesure de les appliquer. Ils nous disent qu'ils règlent un plus grand nombre de dossiers qu'avant la mise en oeuvre des lignes directrices, ce qui nous apparaît être un signe encourageant.

Certaines questions continuent cependant de donner lieu à des litiges comme la question des dépenses spéciales, mais ceux-ci sont plus facilement réglés qu'ils ne l'étaient en vertu du système précédent puisqu'il était auparavant possible de contester tous les aspects d'une ordonnance de pension alimentaire pour enfants.



As for the non-governmental organizations, the Canadian Bar Association indicates that the guidelines are an improvement over the previous system. In the fall, the Minister of Justice and the department met with some women's groups. Some of the issues they raised with us included the following: the need for more training for the legal profession; the problem of child support arrears being cancelled when fathers go back to vary their orders to have the guidelines applied; the impact of the guidelines on custody and access; and the low levels of awards when the payer earns under \$40,000 a year.

On the positive side, they tell us that they are no longer bargaining away their right to child support. Some have told us that they want automatic financial disclosure upon separation and automatic special expenses for medical and dental coverage, as well as retroactive support and income imputed according to the support payer's lifestyle.

Men and second wives who have written to us are mainly concerned about the level of the awards and the effect of the tax change on their financial situation.

Finally, the child support advisory committee I mentioned previously has told us that the guidelines have increased the number of negotiated child support amounts. They suggest to us that the following provisions need to be monitored closely: what constitutes extraordinary extracurricular activity; how to determine what is shared custody; and how to calculate an amount using the discretionary factors. We plan to follow this advice and monitor those areas.

In conclusion, we can say that implementation, overall, has been positive, but there are still some difficulties that must be further examined and worked out. That should not be surprising, especially in the early days of such significant legislation that hopefully will do a lot of good for children and their parents.

We think that the implementation has been positive, in part as a result of the process being simplified and by providing clear direction in what can be a very contentious and emotional area.

From a strictly bureaucratic and legal perspective, I am happy to report that the first eight months have gone well.

I have tried to be up-front about some of the difficulties we have been encountering, and I hope members of the committee will agree that, overall, we have made considerable progress in the implementation of these guidelines in a short period of time.

Naturally, you may have ideas for ways in which we can improve the implementation or the guidelines, and we are eager to hear those ideas.

Pour ce qui est des organisations non gouvernementales, l'Association du Barreau canadien estime que les lignes directrices constituent une amélioration par rapport au système précédent. À l'automne, la ministre de la Justice et ses collaborateurs ont rencontré les représentantes de groupes de femmes. Voici les questions dont elles nous ont parlé: la nécessité d'accroître la formation destinée aux membres de la profession juridique; l'annulation des paiements de pension alimentaire en souffrance lorsque les pères demandent à ce que l'ordonnance reflète les lignes directrices; l'impact des lignes directrices sur la garde des enfants et l'accès aux enfants; et le faible montant des pensions alimentaires lorsque la personne qui verse la pension gagne moins de 40 000 \$ par année.

Du côté positif, elles ne renoncent plus à leur droit à une pension alimentaire pour enfants. Certaines nous ont dit souhaiter une divulgation financière automatique après la séparation, la couverture automatique pour les dépenses spéciales comme les soins médicaux et dentaires ainsi que le soutien et le revenu rétroactifs selon le niveau de vie de la personne qui verse la pension alimentaire.

Les hommes et les épouses en deuxième nocces qui nous ont écrit disent surtout se préoccuper du niveau des pensions alimentaires accordées et de l'impact des changements fiscaux sur la situation financière.

Enfin, le comité consultatif sur les pensions alimentaires pour enfants dont j'ai parlé plus tôt nous informe que l'existence des lignes directrices entraîne une augmentation du nombre d'ententes négociées sur le montant de la pension alimentaire. D'après le comité, il convient d'examiner soigneusement les questions suivantes. Ce qui constitue une activité parascolaire extraordinaire; comment établir ce qui constitue une garde partagée; et comment établir à combien s'élèvent les dépenses discrétionnaires. Nous comptons tenir compte de l'avis du comité.

En conclusion, nous pouvons dire que la mise en oeuvre des lignes directrices a eu dans l'ensemble des résultats positifs bien qu'il reste quelques difficultés à aplanir. Il ne faut pas se surprendre du fait qu'il nous reste à régler certains problèmes étant donné que cette importante mesure législative est toute récente. Nous espérons qu'elle profitera grandement aux parents comme aux enfants.

Nous pensons que la mise en oeuvre des lignes directrices a été positive en partie parce qu'elles permettent de simplifier le processus et parce qu'elles constituent des repères clairs dans un domaine très litigieux et émotif.

D'un point de vue strictement bureaucratique et juridique, je suis heureuse de pouvoir dire que les huit premiers mois de la mise en oeuvre des lignes directrices sont très encourageants.

J'ai voulu vous exposer franchement les difficultés que nous posent les lignes directrices et j'espère que les membres du comité seront d'accord pour dire que nous avons fait de grands progrès en très peu de temps pour ce qui est de leur mise en oeuvre.

Nous vous saurons évidemment gré de nous faire part de toute suggestion au sujet des améliorations que nous pourrions apporter aux lignes directrices.

**The Chairman:** Thank you for a very comprehensive report.

**Senator Cohen:** Thank you for a comprehensive overview of the work that has been accomplished. From what I have heard over the last eight months, it has been overwhelming, and I compliment you and the department on your input in this very difficult subject.

You have told us that most of the information you have been receiving is anecdotal rather than actual data. Is the six months that remains enough time to assess what is happening? Perhaps we should revisit this whole subject in six months time. I realize that you are still receiving input but, nevertheless, I will ask my question, realizing that you may do not have the data.

To date, have you identified any guidelines that require amendments?

**Ms Herman:** As I mentioned, we introduced some technical amendments that were passed last week. Perhaps Ms Brazeau could comment on that.

**Ms Murielle Brazeau, General Counsel and Team Leader, Child Support Initiative, Department of Justice:** The amendments that we introduced last week were minor and technical. For example, they make the French and English version the same and correct typographical errors in the table for the Yukon where we missed a few zeroes, which made a difference.

We have identified a few areas in the guidelines which are more substantial in nature; however, we did not want to proceed with any substantial amendment so early after the introduction of the guidelines. I will give you an example.

The guidelines require that the parties provide to the courts three years of financial information — that is, income tax returns. That is very burdensome on the courts, especially if the two parents have agreed on the amount. The guidelines generate a lot of agreements. Consequently, the courts and the lawyers are burdened with the added responsibility of safeguarding all these income tax returns. The provinces have asked us to make an amendment so that they would only have to table the income tax records for one year or that they would not have to table them if the two parties agree that they have seen each other's income tax information.

We did not make that amendment in this round because it would have been more substantial than the others. One jurisdiction was not absolutely sure that it agreed with that amendment. We did not include anything that was contentious with the provinces and territories in this round of amendments, but a number of issues like that have been identified.

We have close contact with the law profession who use our 1-800 line not only to ask questions but also to point out difficulties. If they see a problem, they call us and identify it. We have a list of areas where we monitor these problems. However,

**Le président:** Je vous remercie de ce rapport très complet.

**Le sénateur Cohen:** Nous vous remercions de nous avoir donné un aperçu aussi complet du travail qui a été accompli. Si j'en crois ce qui m'a été dit, le travail accompli au cours des huit derniers mois a été énorme et je vous félicite ainsi que vos collaborateurs.

Vous nous avez dit ne pas encore disposer de données très fermes sur le sujet. Les six prochains mois vous permettront-ils de recueillir des données fermes? Nous devrions peut-être revoir toute la question dans six mois. Je suis conscient du fait que vous continuez de recueillir des commentaires sur les lignes directrices, mais je vais tout de même poser ma question.

Avez-vous pu établir les lignes directrices qui doivent être modifiées?

**Mme Herman:** Comme je l'ai mentionné, certains amendements de forme ont été adoptés la semaine dernière. Mme Brazeau pourra peut-être vous donner plus de précisions à cet égard.

**Mme Murielle Brazeau, avocate générale et chef d'équipe, Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants, ministère de la Justice:** Les amendements qui ont été déposés la semaine dernière étaient des amendements de pure forme. Ainsi, on a fait correspondre la version française et la version anglaise et on a corrigé certaines erreurs typographiques dans le tableau s'appliquant au Yukon. Nous avions oublié d'inclure quelques zéros, ce qui faisait une grande différence.

Nous avons constaté que certaines modifications plus importantes s'imposent aux lignes directrices; nous n'avons cependant pas voulu proposer d'amendements importants si peu de temps après l'adoption des lignes directrices. Permettez-moi de vous donner un exemple.

Les lignes directrices exigent que les parties fournissent aux tribunaux leurs déclarations d'impôt des trois années précédentes. Cela cause de grandes difficultés aux tribunaux, en particulier si les parties se sont entendues sur le montant de la pension alimentaire pour enfants. Beaucoup d'ententes sont conclues grâce aux lignes directrices. Par conséquent, les tribunaux et les avocats doivent s'occuper de toutes ces déclarations d'impôt. Les provinces nous ont demandé de modifier les lignes directrices de façon à ce que les parties n'aient à présenter qu'une seule déclaration d'impôt ou qu'elles n'aient pas à en présenter si elles reconnaissent avoir vu la déclaration d'impôt de leur ex-conjoint.

Nous n'avons pas apporté pour l'instant cette modification aux lignes directrices parce qu'elle est plus substantielle. L'une des administrations visées n'était d'ailleurs pas absolument sûre d'être favorable à cet amendement. Nous n'avons donc pas proposé de modifications qui auraient pu être controversées cette fois-ci, mais on a fait ressortir un certain nombre de difficultés de ce genre.

Nous avons des rapports suivis avec les milieux juridiques qui ont recours à notre ligne 1-800 non seulement pour nous poser des questions, mais aussi pour nous faire part des difficultés que posent les lignes directrices. Les spécialistes du droit nous font



as Ms Herman said, it is a little early in the process because we do not have raw data, only anecdotal evidence.

Currently, we are gathering data. A pilot survey is starting right now in all the provinces and territories. By next summer, we should have a good first report based on that information.

*[Translation]*

**Senator Maheu:** My question is for Ms. Brazeau. Ms. Herman talked about the two provinces that have their own guidelines: Quebec and Saskatchewan. Could you tell us what difference there is between the guidelines that exist in these provinces and those of the federal government and what impact this could have on couples?

**Ms Brazeau:** Saskatchewan's guidelines are identical to those of the federal government. Prince Edward Island has also just adopted guidelines that are slightly different from those of the federal government. The amounts indicated in the child support tables were too low for the people of Prince Edward Island. They consulted their Bar Association and increased the amounts of certain income categories by certain percentage points. We are trying to obtain a designation for Prince Edward Island so that they can have their own divorce guidelines.

Right now, the guidelines adopted by Prince Edward Island apply only to cases under the provincial act.

**Senator Maheu:** And Quebec?

**Ms Brazeau:** In Quebec, the guidelines are very different. When we began reviewing the guidelines in 1990, we did it through a federal-provincial committee and Quebec sat on this committee. From the very start, in 1990, Quebec advised the committee that it was developing its own guidelines. Throughout the process, the federal government and Quebec exchanged information. We always knew what Quebec was doing and vice versa. Quebec's guidelines are very different because Quebec has a very unique social assistance system and their guidelines are in keeping with their social assistance system.

They are very different from ours, in that the income of both parents is considered when setting the amount, whereas under the federal government guidelines, we only consider one parent's income.

When we appeared before this committee in February, we clearly explained the differences, stating that although the way that these amounts were collected was very different, the actual difference between the amounts was not all that great.

If we were to compare the amounts set by our guidelines to those set by Quebec's guidelines, we would see that, for income under \$40,000 per year, Quebec's guidelines are a bit more generous. However, when the income is greater, exceeding

donc part de leurs commentaires à ce sujet. Nous suivons de près la situation. Comme Mme Herman l'a dit, il est un peu tôt pour se prononcer parce que nous manquons de données fermes.

Nous recueillons actuellement les données pertinentes. Une étude pilote est en cours dans toutes les provinces et les deux territoires. D'ici l'été prochain, nous devrions mieux savoir ce qu'il en est.

*[Français]*

**Le sénateur Maheu:** Ma question s'adresse à Mme Brazeau. Mme Herman a mentionné les deux provinces qui avaient des lignes directrices qui leur sont propres: le Québec et le Saskatchewan. Pouvez-vous nous donner les différences qui existent entre ces provinces et les lignes directrices fédérales et quel impact cela peut avoir sur les couples?

**Mme Brazeau:** Les lignes directrices de la Saskatchewan sont identiques à celles du gouvernement fédéral. Il y a eu aussi l'Île-du-Prince-Édouard qui vient d'adopter des lignes directrices un peu différentes de celles du gouvernement fédéral. Les montants figurant aux tableaux des montants de pensions alimentaires étaient trop bas pour les gens de l'Île-du-Prince-Édouard; en consultation avec leur association de Barreau, ils ont augmenté les montants d'un certain pourcentage dans certaines catégories de revenus. C'est pourquoi nous cherchons une désignation pour l'Île-du-Prince-Édouard afin qu'ils puissent aussi avoir leurs lignes directrices propres en matière de divorce.

À l'heure actuelle, les lignes directrices que l'Île-du-Prince-Édouard a adoptées sont en vigueur seulement pour les causes en vertu de la loi provinciale.

**Le sénateur Maheu:** Et pour le Québec?

**Mme Brazeau:** Au Québec, les lignes directrices sont très différentes. Quand nous avons commencé en 1990 l'étude des lignes directrices, c'était par l'entremise d'un comité fédéral-provincial et le Québec participait à ce comité. Dès le tout début, en 1990, le Québec a avisé le comité qu'il développait ses propres lignes directrices. Tout au long du processus, le gouvernement fédéral et le Québec se sont échangés des informations. On a toujours su ce que le Québec faisait et le Québec a toujours su ce que l'on faisait. Les lignes directrices du Québec sont très différentes, parce que le Québec a un système d'assistance sociale très particulier et leurs lignes directrices sont amalgamées à leur système d'assistance sociale.

Elles sont également très différentes des nôtres, en ce sens que pour déterminer le montant, ils regardent le revenu des deux parents, alors que pour les lignes directrices du gouvernement fédéral, l'on regarde seulement le revenu d'un parent.

Quand nous avons témoigné à ce comité au mois de février, nous avons bien expliqué les différences et même si la perception était très différente dans les montants, pourquoi il n'y avait pas une si grande différence.

Si on compare les montants que nos lignes directrices génèrent aux montants que génèrent les lignes directrices québécoises, nous retrouvons, dans l'échelle de revenus inférieurs à 40 000 \$ par année des lignes directrices du Québec un peu plus généreuses.

\$60,000 per year, it is the federal guidelines that are more generous.

**Senator Maheu:** Are you telling me that no other provinces consider the salaries of both parents?

**Ms Brazeau:** There are no others; all of the other provinces adopted the federal guidelines.

**Senator Maheu:** That's interesting.

**Ms Brazeau:** In the end, the income of both parents is taken into account. In determining how much the payer is to pay, we consider only that person's income. The child's needs will be covered by both parents. Let's take an example where the mother has been given custody of the child. She will provide a similar amount, in accordance with what is recommended in the tables, based on her level of income.

**Senator Maheu:** I am going to repeat my question, just to make sure that I understand you properly. Let's take the case of a father who has legal custody of his child; his spouse could be earning \$90,000 or \$100,000 per year and the federal guidelines will not take this into account whatsoever?

**Ms Brazeau:** No, if the woman is earning \$90 000 per year and the man has an income of \$20,000 per year, under the federal guidelines, the man will pay an amount that anyone earning \$20,000 per year pays. The woman will pay, as child support, an amount in accordance with her \$90,000 income. The children's requirements are not covered solely by the father. They are covered by both parents. However, when the judge has to determine how much the child support payment should be, he only considers the father's income under the federal guidelines.

[English]

**Senator Jessiman:** Are you lawyers?

**Ms Herman:** Yes, we both are.

**Senator Jessiman:** The guidelines are provided for in the Divorce Act, so they cannot contain provisions which go beyond the Divorce Act; is that right?

**Ms Brazeau:** Yes.

**Ms Herman:** Yes, that is right.

**The Chairman:** I think these have the status of regulations, do they not?

**Ms Herman:** Yes.

**Senator Jessiman:** Why is it that, under the guidelines, your definition of "child" is substantially wider than the definition of "child of the marriage"?

**Ms Brazeau:** It is the definition of "child" as it applies in the guidelines.

**Senator Jessiman:** Yes, but the act provides a definition for a "child of the marriage."

**Ms Brazeau:** When the act gives the definition of "child of the marriage", it is to determine who can receive child support.

Toutefois, lorsque les revenus sont supérieurs, au-delà de 60 000 \$ par année, les lignes fédérales sont plus généreuses.

**Le sénateur Maheu:** Êtes-vous en train de me dire qu'il n'y a pas d'autres provinces qui tiennent compte du salaire des deux parents?

**Mme Brazeau:** Il n'y en a pas d'autre; toutes les autres provinces ont adopté les lignes directrices fédérales.

**Le sénateur Maheu:** C'est intéressant.

**Mme Brazeau:** Enfin de compte, on reconnaît la contribution des deux parents. Pour déterminer le montant que va payer le payeur, on regarde seulement son revenu à lui. Les besoins de l'enfant vont être couverts par les deux parents. Prenons l'exemple d'une garde d'enfant confiée à madame, elle va alors fournir un montant semblable, selon celui qui est recommandé dans les tables, pour son niveau de revenu.

**Le sénateur Maheu:** Je répète encore ma question, pour être sûr de bien comprendre. Prenons le cas d'un père qui a la garde légale de son enfant; son épouse pourrait gagner 90 000 \$ ou 100 000 \$ par année et cela n'a aucune importance avec les lignes directrices du fédéral?

**Mme Brazeau:** Non, si l'épouse gagne 90 000 \$ par année et que monsieur a un revenu de 20 000 \$ par année, avec les lignes directrices fédérales, monsieur va payer le montant que chaque personne qui gagne 20 000 \$ par année paie. Madame va payer, pour les enfants, le montant selon son revenu de 90 000 \$. Les besoins des enfants ne sont pas couverts uniquement par le père. Ils sont couverts par les deux parents. Sauf que pour déterminer combien le juge doit ordonner comme paiement de pension alimentaire, avec les lignes directrices fédérales, il ne regarde que le revenu du père.

[Traduction]

**Le sénateur Jessiman:** Êtes-vous avocates?

**Mme Herman:** Nous le sommes toutes deux.

**Le sénateur Jessiman:** Comme ces lignes directrices sont prévues dans la Loi sur le divorce, elles ne peuvent contenir des dispositions allant au-delà de cette loi, n'est-ce pas?

**Mme Brazeau:** Vous avez raison.

**Mme Herman:** Oui, vous avez raison.

**Le président:** Ces lignes directrices sont considérées comme un règlement, n'est-ce pas?

**Mme Herman:** Oui.

**Le sénateur Jessiman:** Pourquoi la définition du mot «enfant» qui figure dans les lignes directrices est-elle plus large que la définition de «enfant à charge»?

**Mme Brazeau:** C'est la définition d'«enfant» qui s'applique dans les lignes directrices.

**Le sénateur Jessiman:** Oui, mais la loi définit ce qu'on entend par «enfant à charge».

**Mme Brazeau:** La définition de «enfant à charge» vise à établir qui a droit à la pension alimentaire pour enfants.



**Senator Jessiman:** Yes, and it also outlines who should be subject to the guidelines. It is only those children who are defined in the Divorce Act that should be subject to these guidelines.

**Senator Cools:** Of course! What else!

**Senator Jessiman:** The definition in the guidelines is substantially wider. Why is that so?

**Senator Cools:** From which page are you reading?

**Senator Jessiman:** I am looking at the federal child support guidelines. I do not know whether this is the most recent version, but I am certain this has not been changed.

**The Chairman:** Am I correct in saying that the issue you are raising is the status of a child who is not a child of that particular marriage, but a child of a previous marriage by one of the partners, but a child for whom the paying partner acted in place of a parent?

**Senator Jessiman:** The act states that a child of the marriage means a child of two spouses or former spouses who, at the material time:

(a) is under the age of majority and who has not withdrawn from their charge, or

(b) is the age of majority or over and under their charge but unable, by reason of illness, disability, pursuit of reasonable education or other cause, to withdraw from their charge to obtain the necessities of life.

However, in the guidelines, "child" means just "child of the marriage." "Child of the marriage" must be limited by what is in the act.

**Ms Herman:** A child for whom support must be paid is defined in the act. That definition would apply.

**Senator Jessiman:** Would it be correct that less than 50 per cent of children over the age of majority whose parents separate are sick or disabled?

**Ms Herman:** I would assume and hope that is the case. We have no statistics on that.

**Senator Jessiman:** Do you have any statistics on children who stay under the charge of the custodial parent and continue in higher education?

**Ms Herman:** We have no statistics on that, but we could monitor it. As we monitor the orders, we can determine how many orders include children over 18 years of age.

**Senator Jessiman:** Ordinarily under the act, when a child reaches the age of majority, unless disabled, sick, or for some other cause — which has now been interpreted by the courts to mean higher education — they are no longer covered. I would have thought that, ordinarily, in that case, if the original court order was silent on the matter, an application would have to be made to bring that person under the guidelines. However, under these guidelines the reverse is the case. Section 3(2) of the guidelines state that, unless otherwise provided under these

**Le sénateur Jessiman:** Oui, et elle définit également ce qui est assujéti aux lignes directrices. Seuls les enfants qui sont visés par la Loi sur le divorce devraient être assujettis à ces lignes directrices.

**Le sénateur Cools:** Évidemment!

**Le sénateur Jessiman:** La définition qui figure dans les lignes directrices est beaucoup plus vaste. Pourquoi?

**Le sénateur Cools:** À quelle page vous reportez-vous?

**Le sénateur Jessiman:** Je me reporte aux lignes directrices fédérales sur la pension alimentaire pour enfants. Je ne sais pas si c'est la version la plus récente, mais je suis sûr que la définition n'a pas changé.

**Le président:** Ai-je raison de croire que vous songez à l'enfant qui n'est pas issu du mariage visé, mais de l'enfant qui est issu d'un mariage précédent de l'un des partenaires, mais à l'endroit duquel le partenaire qui verse la pension alimentaire a joué le rôle de parent?

**Le sénateur Jessiman:** Voici la façon dont la loi définit «enfant à charge». Enfant des deux époux ou ex-époux qui, à l'époque considérée, se trouve dans une des situations suivantes:

a) il a moins de seize ans;

b) il a au moins seize ans et est à leur charge sans pouvoir, pour cause de maladie ou d'invalidité ou pour toute autre cause, cesser d'être à leur charge ou subvenir à ses propres besoins.

Or, dans les lignes directrices, «enfant» s'entend de «enfant à charge». La loi définit cependant ce qu'on entend par «enfant à charge».

**Mme Herman:** La loi précise les enfants pour lesquels une pension alimentaire doit être versée. Cette définition s'applique.

**Le sénateur Jessiman:** Ai-je raison de penser que moins de 50 p. 100 des enfants qui ont dépassé l'âge de la majorité et dont les parents se séparent sont malades ou handicapés?

**Mme Herman:** Je crois que vous avez raison et j'espère bien d'ailleurs que c'est le cas. Nous n'avons cependant pas de statistiques à ce sujet.

**Le sénateur Jessiman:** Savez-vous cependant combien d'enfants qui demeurent à la charge du conjoint gardien poursuivent des études supérieures?

**Mme Herman:** Nous n'avons pas de statistiques là-dessus, mais nous pourrions essayer d'en établir. Nous pouvons essayer d'établir combien d'enfants visés par des ordonnances de pension alimentaire ont plus de 18 ans.

**Le sénateur Jessiman:** En vertu de la loi, lorsqu'un enfant devient majeur, à moins qu'il ne soit handicapé, malade ou qu'il n'y ait une autre raison — les tribunaux ont interprété cette raison comme étant la poursuite d'études supérieures — il cesse ordinairement d'être assujéti à la loi. J'aurais cru que si l'ordonnance initiale ne disait mot de cette question, il faudrait demander que cette personne soit visée par les lignes directrices. Or, c'est l'inverse qui est prévu dans les lignes directrices. Le paragraphe 3(2) des lignes directrices énonce ceci: sauf

guidelines, where a child to whom a child support order relates is the age of majority or over, the amount of the child support order is the amount determined by applying these guidelines as if the child were under the age of majority.

The onus is on the non-custodial parent to continue to pay. The guideline goes on to say that if the court considers that approach to be inappropriate, it can award the amount it considers appropriate, having regard to the condition, means, needs and other circumstances of the child, and the financial ability of each spouse to contribute to the support of the child.

Ordinarily the law says that once the child has attained the age of 18, the responsibility no longer exists, unless there is disability, sickness or other cause. The government wanted to include in there "higher education," but we would not agree to that because the courts have interpreted "other cause" to mean just that, but if it is put in, the courts may interpret it to mean something else. We are having the same problem with the courts on other matters. This is a good example. The courts have interpreted "other cause" to mean someone going to school for a longer period of time. The government wanted to include those words in the legislation, which may have extended it further, but it was not amended to cover that.

However, these guidelines shift the onus, and I think that is wrong. The act is specific that a child is no longer a child of the marriage upon having reached the age of 18 unless sick, disabled, or there is some other reason which compels the child to remain a child of the marriage. The guidelines say that you must continue to pay after the child reaches the age of 18, unless an application is made to the court to change that situation.

I bring that to your attention for your consideration. I think there should be an amendment.

**Senator Cools:** As we have all been doing triple duty, I have not yet had an opportunity to look at these documents, but the point raised by Senator Jessiman preoccupied us last February. An important dimension to this question is that, under the former regime there was a tax advantage which was the justification for paying child support to the custodial parent past the age of majority.

As Dr. Ross Finnie and many other witnesses have said, once the tax advantage was removed there was no advantage or even rationale for continuing with the regime.

If the guidelines are intended to quietly re-organizing the situation, then we must look at them very carefully. Formerly, some fathers would continue to pay support to the mother for a 22- or 23-year old, but once the tax advantage was removed that stopped and the father would, if he chose, give money to the young person directly. It is an enormous area of contention.

disposition contraire des présentes lignes directrices, le montant de l'ordonnance alimentaire à l'égard d'un enfant majeur visé par l'ordonnance est le montant déterminé en application des présentes lignes directrices, comme si l'enfant était mineur.

Il incombe au parent qui n'a pas la garde des enfants de continuer à verser la pension alimentaire. Les lignes directrices se poursuivent en disant que si le tribunal est d'avis que ce montant n'est pas indiqué, il peut fixer tout montant qu'il juge indiqué compte tenu des ressources, des besoins et, d'une façon générale, de la situation de l'enfant, ainsi que de la capacité de chaque époux de contribuer au soutien alimentaire de l'enfant.

D'ordinaire, le droit prévoit que les parents d'un enfant majeur n'ont plus d'obligation financière à son endroit, sauf s'il est handicapé, malade ou s'il y a une autre raison pour qu'ils continuent de l'aider financièrement. Le gouvernement voulait inclure parmi ces raisons la «poursuite d'études supérieures», mais nous avons refusé de donner notre accord parce que les tribunaux en font déjà une raison de maintenir l'aide financière, et nous avons craint que si les lignes directrices le précisaient, les tribunaux trouvent une autre raison de maintenir l'aide financière. Le même problème se pose à d'autres égards. Voici un bon exemple. Les tribunaux ont interprété «autre raison» comme le fait pour quelqu'un de poursuivre des études. Le gouvernement voulait inclure ces mots dans les lignes directrices, ce qui aurait peut-être eu pour effet d'élargir le sens qu'on leur aurait donné, mais il ne l'a pas fait.

Or, ces lignes directrices changent les responsabilités de chacun, et je pense que c'est une erreur. La loi précise qu'un enfant n'est plus un enfant à charge lorsqu'il devient majeur, à moins qu'il ne soit malade, handicapé ou qu'il y ait une autre raison pour qu'il continue d'être à charge. Les lignes directrices, elles, précisent qu'il faut continuer de verser une pension alimentaire à l'égard d'un enfant majeur à moins qu'on ne demande à un tribunal de changer l'ordonnance.

J'attire votre attention sur cette question. Je crois qu'on devrait modifier les lignes directrices pour corriger la situation.

**Le sénateur Cools:** Comme nous faisons tous du surtemp, je n'ai pas encore eu l'occasion d'étudier ces documents, mais le point qu'a soulevé le sénateur Jessiman nous préoccupait en février dernier. Autrefois, le fait de continuer à verser une pension alimentaire à l'égard d'un enfant majeur présentait un avantage fiscal.

Comme M. Ross Finnie et d'autres témoins l'ont dit, une fois cet avantage fiscal supprimé, il n'y avait aucun avantage ni aucune raison de maintenir l'ancien système.

Si les lignes directrices sont censées corriger une situation, nous devons les étudier soigneusement. Autrefois, certains pères continuaient à verser à la mère d'un enfant âgé de 22 ou de 23 ans une pension alimentaire à l'égard de cet enfant parce que cela présentait pour eux un avantage fiscal. Une fois cet avantage fiscal supprimé, les pères pourraient décider de verser la somme directement à leurs enfants. C'est une cause importante de litige.



I can cite many examples of non-custodial parents who are striving to have names removed from those orders because they are paying enormous amounts of money and the child is deriving very little benefit from that money.

Could you respond, please?

**Ms Herman:** You have raised several issues, senator. One is the policy issue as to whether or not it should apply to situations in the case of children who have reached the age of majority and who are still in higher education. That is one of the issues we will be monitoring.

The other issue raised by Senator Jessiman was, in part, a procedural issue as well as a policy issue. Again, it is something we need to consider. However, as I read the section, it states that, where there is a court order with respect to a child who is 18 years of age or over, the guideline sets out the amount of support due.

**Senator Jessiman:** If the court made the order respecting a child over that age, that is not a problem. There are hundreds of cases where an order is made when the child is of a minor age, and education has not been a consideration. Now fathers who are paying support are coming along and saying, for example, "Mary is now 18 and I want to pay her directly rather than give the money to that old witch that I lived with for four or five years and divorced 10 years ago."

I am suggesting that the onus has changed and that it is not fair.

**Senator Cools:** Senator Jessiman is right. As I said before, I have not looked at these documents yet.

You mentioned that you attend meetings that are convened all over the country to deal with these issues. Perhaps senators could be included in your mailing list so that we can be informed of what is happening in this regard. We may even chose to attend some of these meetings.

Senator Jessiman is quite correct in that, under a provision called the "presumptive rule" something very interesting is stated, and that is that the amount is determined by applying these guidelines as if the child were under the age of majority.

**Ms Brazeau:** This section provides the court with two options. It can either apply the table of amounts and use the guidelines, if the child is under the age of majority, or it can consider other circumstances. It gives the courts an option.

**Senator Cools:** I understand that, but it is the nature of the options being given to the court that concerns me.

**Senator Jessiman:** It is really a question of who has the onus. Once the child is over the age of 18, unless an application is made to the court, the custodial parent continues to be paid. It should be the reverse. These are exceptions. These are for children up to the age of majority, although once they have attained that age, certain special circumstances can apply. If there are special circumstances

Je peux vous donner l'exemple de nombreux parents qui n'ont pas la garde des enfants qui cherchent à obtenir que le nom de ces enfants soit supprimé des ordonnances qui les visent parce qu'ils versent à la mère de ces enfants des sommes importantes sans que ces enfants en profitent vraiment.

Quel est votre avis là-dessus?

**Mme Herman:** Vous avez soulevé plusieurs questions, sénateur. La première a trait à la question de savoir si les lignes directrices devraient s'appliquer aux enfants majeurs qui poursuivent des études supérieures. C'est l'une des questions que nous allons étudier.

L'autre point soulevé par le sénateur Jessiman contient un aspect qui concerne la procédure et un autre, le principe. C'est encore là une chose à laquelle il nous faut réfléchir. Toutefois, d'après mon interprétation de l'article, advenant une ordonnance du tribunal concernant un enfant de plus de 18 ans, le quantum de la pension alimentaire serait fixé suivant la ligne directrice.

**Le sénateur Jessiman:** Dans le cas où le tribunal rendrait une ordonnance concernant un enfant de plus de 18 ans, il n'y a pas de difficulté. Il existe des centaines d'ordonnances au profit d'enfants mineurs, sans que l'instruction ait été prise en compte. Ainsi, les pères qui sont débiteurs disent maintenant par exemple: «Marie a maintenant 18 ans et je tiens à lui verser cette pension directement plutôt que de donner l'argent à cette vieille chipie avec laquelle j'ai vécu quatre ou cinq ans et dont j'ai divorcé il y a 10 ans».

Selon moi, il y a quelque chose d'injuste parce que les responsabilités sont chargées.

**Le sénateur Cools:** Le sénateur Jessiman a raison. Comme je l'ai dit tout à l'heure, je n'ai pas encore pris connaissance de ces documents.

Vous avez dit qu'il y avait des rencontres auxquelles vous assistez aux quatre coins du pays et au cours desquelles ces questions sont discutées. On pourrait peut-être songer à inscrire le nom des sénateurs sur votre liste d'envoi afin que nous soyons informés de l'évolution de la situation. Il se peut même que nous ayons envie de participer à certaines de ces rencontres.

Le sénateur Jessiman a tout à fait raison car dans une disposition intitulée «règle générale», on trouve une chose fort intéressante, à savoir que le quantum de la pension alimentaire est déterminé dans ces cas-là selon les mêmes lignes directrices que si l'enfant était mineur.

**Mme Brazeau:** L'article 3 prévoit que le tribunal peut choisir entre deux possibilités. Il peut choisir d'appliquer les montants prévus dans les tables et de faire intervenir les lignes directrices comme si l'enfant était mineur, ou il peut tenir compte d'autres circonstances. Le tribunal a le choix.

**Le sénateur Cools:** Je comprends bien, mais c'est précisément ce choix que l'on donne au tribunal qui m'inquiète.

**Le sénateur Jessiman:** En fait il s'agit avant tout de savoir qui a la responsabilité d'établir la preuve. Une fois qu'un enfant atteint la majorité, à moins qu'une requête soit présentée au tribunal, le parent qui en a la garde continue de recevoir la pension. Ce devrait être l'inverse. Ces cas-là sont des exceptions. Les dispositions prévues visent les enfants concernés jusqu'à leur

the person may apply to the court. They are doing it the other way around.

**The Chairman:** The issue has been quite well aired.

**Senator Cools:** I have several other questions. As I said, I am not that well prepared for this meeting, but I will catch up.

I hope the fact that the deputy minister was unable to make it here this morning does not mean that he will not join us at his earlier convenience. I was looking forward to our meeting with him. I am stating for the record that we still expect the deputy to appear before our committee.

I understand that the Department of Justice is engaged in some major expansions both of budget and personnel to be able to address these initiatives. Can you tell me, first, the number of staff that has been hired; and, second, the total amount of budget expansion that has been spent?

**Ms Herman:** Yes. We have that information.

**Senator Cools:** Of the staff hired, how many are lawyers?

**Ms Brazeau:** We have five lawyers on our staff.

**Senator Cools:** I want to know the total expansion in staff and the total expansion in the budget as a result of the passage of Bill C-41.

**Ms Brazeau:** We went to Treasury Board this August.

**Senator Cools:** That is another question.

**Ms Brazeau:** We have approximately \$6 million for the year 1997-98.

**Senator Cools:** Who is "we"?

**Ms Brazeau:** The Department of Justice.

We have about 28 persons right now in the child support team.

**Senator Cools:** Are these new personnel?

**Ms Brazeau:** I would say most are from the Department of Justice.

**Senator Cools:** The total expansion is \$6 million and 28 persons. From testimony before the National Finance Committee, my understanding was that the increase was much more substantial than that.

**Ms Brazeau:** The bulk of the work that we are doing is with the provinces and territories. The majority of the money, which is \$50 million, is going to the provinces and territories for implementation. Some \$13.6 million will go to the provinces and territories for enforcement.

**Senator Cools:** Perhaps at another point in time you could lay out for us the total new costs and new personnel.

**Ms Herman:** Do you want information from the provinces?

majorité, et une fois cette majorité atteinte, certaines circonstances particulières peuvent être prises en compte. S'il existe donc des circonstances particulières, le ou la requérante peut présenter une requête au tribunal. Dans ce cas-ci, on a prévu l'inverse.

**Le président:** La question a été bien débattue.

**Le sénateur Cools:** J'aurais plusieurs autres questions à poser. Comme je l'ai dit, je ne suis pas très bien préparée, mais je vais me rattraper.

J'espère que le fait que le sous-ministre n'ait pas pu assister à la réunion de ce matin ne l'empêchera pas de venir dès qu'il le pourra. J'étais impatiente de le rencontrer quant à moi. Je tiens à dire officiellement que je m'attends à ce que le sous-ministre compare devant le comité.

Si je ne m'abuse, le ministère de la Justice a entrepris de grossir à la fois son budget et son effectif pour répondre aux exigences de ces initiatives. Dites-moi tout d'abord combien de personnes ont été embauchées? Deuxièmement, de combien a-t-on grossi le budget en l'occurrence?

**Mme Herman:** Nous avons ces renseignements.

**Le sénateur Cools:** Combien y a-t-il d'avocats parmi les personnes embauchées?

**Mme Brazeau:** Notre équipe comporte cinq avocats.

**Le sénateur Cools:** Je voudrais savoir de combien de personnes l'effectif a été grossi et la somme qui a été ajoutée au budget à la suite de l'adoption du projet de loi C-41.

**Mme Brazeau:** Nous avons présenté une demande au Conseil du Trésor au mois d'août.

**Le sénateur Cools:** Ça, c'est autre chose.

**Mme Brazeau:** Nous disposons d'environ 6 millions de dollars pour l'exercice 1997-1998.

**Le sénateur Cools:** Qu'entendez-vous par «nous»?

**Mme Brazeau:** Le ministère de la Justice.

Actuellement l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants comporte 28 personnes.

**Le sénateur Cools:** S'agit-il de nouveaux effectifs?

**Mme Brazeau:** Je dirais qu'ils sont pour la plupart du ministère de la Justice.

**Le sénateur Cools:** On a donc prévu au total 6 millions de dollars et 28 personnes. D'après ce qu'on avait dit au comité des finances nationales, j'avais l'impression que l'augmentation serait beaucoup plus considérable.

**Mme Brazeau:** Le gros de notre travail se fait avec les autorités provinciales et territoriales. La majorité de l'argent, 50 millions de dollars, est versée aux provinces et aux territoires pour la mise en oeuvre. Les provinces et les territoires recevront quelque 13,6 millions de dollars pour l'exécution.

**Le sénateur Cools:** Vous pourriez peut-être un peu plus tard nous donner la ventilation du total des nouveaux coûts et des effectifs embauchés.

**Mme Herman:** Voulez-vous des renseignements concernant les provinces?



**Senator Cools:** I am just interested in the federal treasury, that is, federal treasury expenditures.

**Ms Herman:** It would be the \$6 million for our infrastructure, plus the amounts going to the provinces and territories for enforcement.

**Senator Cools:** My understanding is that the numbers are more expansive than you are suggesting.

**The Chairman:** What was the number, Ms Brazeau, for enforcement going to the provinces?

**Ms Brazeau:** A figure of \$50 million will go to the provinces and territories over five years.

**The Chairman:** Did you say \$6 million was for your own infrastructure in the department?

**Ms Brazeau:** Yes, that is for this fiscal year. Then there is \$13.6 million over five years for enforcement.

**Ms Herman:** That is to the provinces and territories.

**The Chairman:** I thought the enforcement money was included in the \$50 million. What is the \$50 million for?

**Ms Brazeau:** There are two funds to the provinces and territories. One is to help them with the implementation of the guidelines, which totals \$50 million; the other is \$13.6 million to help them improve their enforcement systems.

**The Chairman:** Are both of those amounts over a five-year period?

**Ms Herman:** Yes, they are.

**The Chairman:** Then there is \$6 million in this fiscal year for your infrastructure.

**Senator Cools:** We can also look to the Estimates.

**The Chairman:** Do you need further clarification?

**Senator Cools:** No, I think I understand, but it would be good to have it all on one sheet.

You mentioned in your remarks two organizations with whom you were working closely. One was the National Judicial Institute and the other was your advisory committee. Who chairs those two groups? Who are the members? What is the cost to the department or to the government for both of them?

**Ms Brazeau:** I am not sure about the details on the National Judicial Institute. We deal there with Delores Hansen. I understand she is responsible for organizing sessions to train judges. We deal with her on a regular basis. We often send someone to make a presentation to the judges she is training.

**Le sénateur Cools:** Il n'y a que le Trésor fédéral, c'est-à-dire les dépenses faites à même le Trésor fédéral, qui m'intéresse.

**Mme Herman:** Notre infrastructure représente 6 millions de dollars auxquels il faut ajouter les sommes versées aux provinces et aux territoires pour la mise en oeuvre.

**Le sénateur Cools:** J'avais cru comprendre que des sommes beaucoup plus importantes que ce que vous citez étaient prévues.

**Le président:** Combien avez-vous dit, madame Brazeau, pour ce qui est de l'exécution dans les provinces?

**Mme Brazeau:** Sur cinq ans, nous verserons 50 millions de dollars aux provinces et aux territoires.

**Le président:** Vous avez dit que pour votre propre infrastructure au ministère, on avait prévu 6 millions de dollars, n'est-ce pas?

**Mme Brazeau:** Oui, pour l'exercice financier en cours. Sur une période de cinq ans, il y aura en outre 13,6 millions de dollars qui serviront à l'exécution.

**Mme Herman:** Cette somme sera versée aux provinces et aux territoires.

**Le président:** Je pensais que la somme de 50 millions de dollars tenait compte de l'argent devant servir à l'exécution. À quoi serviront les 50 millions de dollars?

**Mme Brazeau:** Il y a deux fonds prévus pour les provinces et les territoires. Dans un cas, il y a l'aide à la mise en oeuvre des lignes directrices, et cela représente 50 millions de dollars. En outre, 13,6 millions de dollars serviront à améliorer les mécanismes d'exécution dans les provinces et les territoires.

**Le président:** Dans les deux cas, ces sommes sont prévues pour cinq ans, n'est-ce pas?

**Mme Herman:** Oui, c'est cela.

**Le président:** Et pour l'exercice financier en cours, il y a 6 millions de dollars qui serviront à votre infrastructure, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cools:** Nous pourrions également consulter les prévisions budgétaires.

**Le président:** Avez-vous besoin d'explications supplémentaires?

**Le sénateur Cools:** Non. Je pense que je comprends, mais j'aimerais bien que tout cela soit mis sur papier.

Vous avez cité deux organismes avec lesquels vous travaillez en étroite collaboration. Dans un cas il s'agissait de l'Institut national de la magistrature et l'autre était votre comité consultatif. Qui préside ces deux groupes? Qui en sont les membres? Qu'en coûte-t-il au ministère ou au gouvernement dans les deux cas?

**Mme Brazeau:** Je ne pourrais pas vous donner beaucoup de détails concernant l'Institut national de la magistrature. Notre interlocutrice là-bas est Delores Hansen. Si je ne m'abuse, elle a la responsabilité de l'organisation des sessions de formation des juges. Nous nous entretenons avec elle régulièrement. Il arrive souvent que nous envoyions quelqu'un faire un exposé devant les juges qu'elle forme.

**Senator Cools:** You cannot tell me the names of the chair or the members of the National Judicial Institute?

**Ms Brazeau:** We could certainly find out.

**Ms Herman:** It is the national institute run by judges to train judges. Delores Hansen is the director responsible. That national organization delivers the training, but we provide assistance and sometimes we actually go and do a training session.

**Senator Cools:** Is the institute a government agency?

**Ms Herman:** No, it is arm's length from the government, although it does receive some funding from government.

**Senator Cools:** Do you know who the chairman is?

**Ms Herman:** I can find that out. The judges have control over the training, but we assist them, on a cooperative basis, to deliver programs around the child support guidelines.

**Senator Cools:** Who chairs the advisory committee and who are its members?

**Ms Brazeau:** I chair the advisory committee. The members have been designated by our deputy minister after consultations with the provinces and territories. We have about 15 members representing most provinces and territories. The members are judges, lawyers and academics.

**Senator Cools:** Could you tell me who they are?

**Ms Brazeau:** I will gladly provide you with a list of names.

**Senator Jessiman:** Could you also tell us their marital status?

**The Chairman:** No, no.

**Senator Jessiman:** That is not a sexist question.

**The Chairman:** It has nothing to do with sexism, but it does with people's privacy. I do not think it is relevant, senator.

I will tell you who they are, or rather what they are. I have a note here on the advisory committee to the Department of Justice's Child Support Team. The committee is comprised of family law practitioners, judges and academics. It meets several times a year to advise the Department of Justice.

After this meeting, I will circulate a draft prepared by Margaret Young who is from the Law and Government Division of the Parliamentary Research Branch. This draft outlines a possible work program for this committee on this issue. The work program really consists of a list of potential witnesses. I will circulate it and you can get back to the clerk if you have views as to other witnesses who might be called. Over the Christmas break, we will organize meetings to begin in February.

**Senator Jessiman:** Who is on the child support team?

**Le sénateur Cools:** Vous ne pouvez pas me donner le nom du président ou des membres de l'Institut national de la magistrature?

**Mme Brazeau:** Nous pouvons certainement nous renseigner.

**Mme Herman:** Il s'agit d'un institut national dirigé par des juges pour la formation des juges. La directrice responsable en est Delores Hansen. Cet organisme national dispense la formation, mais nous offrons notre aide et à l'occasion notre participation lors des séances de formation.

**Le sénateur Cools:** Cet institut est-il un organisme gouvernemental?

**Mme Herman:** Non, c'est un organisme indépendant du gouvernement même s'il reçoit des fonds de ce dernier.

**Le sénateur Cools:** Vous ne savez pas qui en est le président?

**Mme Herman:** Je peux me renseigner. Les juges s'occupent eux-mêmes de leur formation et nous leur venons en aide, dans un esprit de coopération, pour ce qui est de la prestation des programmes touchant les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Cools:** Qui est président du comité consultatif et qui en sont les membres?

**Mme Herman:** Je suis la présidente du comité consultatif. C'est le sous-ministre de la Justice qui, après consultation avec les provinces et les territoires, en a désigné les membres. Il y a actuellement 15 membres qui représentent la plupart des provinces et des territoires. On compte parmi eux des juges, des avocats et des universitaires.

**Le sénateur Cools:** Pouvez-vous me donner leurs noms?

**Mme Brazeau:** Je vous donnerai la liste.

**Le sénateur Jessiman:** Est-ce qu'on pourrait également savoir quelle est leur situation de famille?

**Le président:** Non, non.

**Le sénateur Jessiman:** Ce n'est pas une question sexiste.

**Le président:** Sexisme ou pas, il s'agit de la vie privée des gens. Sénateur, je ne pense pas que cela soit pertinent.

Je vais vous dire qui ils sont, ou plutôt ce qu'ils sont. J'ai une note sous les yeux concernant le comité consultatif de l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants du ministère de la Justice. Le comité est composé d'avocats qui pratiquent le droit de la famille, de juges et d'universitaires. Il se réunit plusieurs fois par année pour conseiller le ministère de la Justice.

Après la réunion, je vais faire distribuer une ébauche préparée par Margaret Young qui travaille au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Division du droit et du gouvernement. Le texte qu'elle a préparé contient une ébauche de programme de travail que le comité pourrait entreprendre sur cette question. Le programme de travail est ni plus ni moins une liste de témoins potentiels. Je vais faire distribuer ce texte et vous pourrez signaler à la greffière le nom d'autres témoins que vous souhaiteriez inviter. Pendant le congé de Noël, nous en profiterons pour organiser des réunions qui se tiendront en février.

**Le sénateur Jessiman:** Qui fait partie de l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants?



**Senator Cools:** I thought you were about to read the names of the committee members.

**Senator Murray:** The child support team is headed by Madam Brazeau.

**Senator Jessiman:** Who are the members?

**Ms Brazeau:** They are Department of Justice officials.

**Senator Cools:** Would you name them, please?

**The Chairman:** You need not give their marital status.

**Ms Brazeau:** I do not have that information.

**Senator Jessiman:** This is about divorce, men and women, and I think their marital status is relevant.

**The Chairman:** I do not think it is a fair question, senator, to ask of officials of the Department of Justice who may be preparing these guidelines any more than it is fair to ask about my marital status, yours or that of anyone around the table. With great respect, as you know, the question is irrelevant.

**Senator Jessiman:** It affects married couples.

**The Chairman:** I appreciate that.

Madam Brazeau, you were about to tell us the names of those people.

**Ms Brazeau:** Grace Brickell is the co-ordinator for communications. Karen Bron works in programs, the division that gives the money to the provinces. Steve Dulude is the coordinator for programs. Kathleen Fawcett is the coordinator for enforcement policy. Michèle Fournier is a secretary. Jane Gibson is a researcher. Carolina Giliberti is the coordinator for policy implementation. Benoît Guilbert is the person responsible for our 1-888 number. Dorothy Hepworth is the coordinator for research. Hélène Joly is a secretary. Lise Lafrenière Henrie is the coordinator for policy development. Kathleen Malone-Aubrey works in our communication team. Natalie Morissette works in our policy development unit. Diane Penney is a secretary. Rebecca Purdy is a student working with us on contract. Rachelle Richichi is our administrative officer. Pauline Saumure is an administrative assistant. Michelle Smith works on policy development. Jim Sturrock is a research officer.

**Senator Cools:** This is your child support team. The names you have just articulated are your staff; is that correct?

**Ms Brazeau:** I said originally that they were Department of Justice officers.

**Senator Cools:** I think Senator Jessiman was trying to make the point that, last year, we found it very odd that every single one of the departmental lawyers working on the matter was not only a woman but a feminist. I do not think Senator Jessiman should be painted negatively, because at the time, someone made a remark

**Le sénateur Cools:** Je pensais que vous alliez nous donner les noms des membres du comité consultatif.

**Le sénateur Murray:** C'est Mme Brazeau qui dirige l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Jessiman:** Qui en fait partie?

**Mme Brazeau:** Ce sont des fonctionnaires du ministère de la Justice.

**Le sénateur Cools:** Pouvez-vous nous donner leurs noms?

**Le président:** Vous n'avez pas besoin de donner leur situation de famille.

**Mme Brazeau:** Je n'ai pas ces renseignements.

**Le sénateur Jessiman:** Il s'agit ici de divorce, d'hommes et de femmes, et je pense que la situation de famille est pertinente.

**Le président:** Sénateur, je ne pense pas qu'il soit loyal de demander aux fonctionnaires du ministère de la Justice appelés à préparer ces lignes directrices quelle est leur situation de famille, pas plus qu'il serait loyal de s'enquérir de la vôtre ou de celle de qui que ce soit autour de cette table. Sauf le respect que je vous dois, je vous signale que cette question n'a pas lieu d'être.

**Le sénateur Jessiman:** Il s'agit du sort de gens mariés.

**Le président:** Je comprends cela.

Madame Brazeau, vous alliez nous donner le nom des membres de votre équipe, n'est-ce pas?

**Mme Brazeau:** Grace Brickell qui est coordonnatrice des communications. Karen Bron qui travaille aux programmes, c'est-à-dire la division qui verse l'argent aux provinces. Steve Dulude qui est coordonnateur de programmes. Kathleen Fawcett qui est coordonnatrice de la politique d'exécution. Michèle Fournier est une secrétaire. Jane Gibson est une attachée de recherche. Carolina Giliberti est coordonnatrice de la mise en oeuvre de la politique. Benoît Guilbert est responsable de notre numéro 1-888. Dorothy Hepworth est coordonnatrice de la recherche. Hélène Joly est secrétaire. Lise Lafrenière Henrie est coordonnatrice de l'élaboration de la politique. Kathleen Malone-Aubrey travaille au sein de notre équipe des communications. Natalie Morissette travaille au sein de notre équipe d'élaboration de la politique. Diane Penney est secrétaire. Rebecca Purdy est étudiante embauchée sur une base contractuelle. Rachelle Richichi est notre agente administrative et Pauline Saumure, notre adjointe administrative. Michelle Smith travaille à l'élaboration de la politique. Jim Sturrock est agent de recherche.

**Le sénateur Cools:** Il s'agit donc de votre équipe sur les pensions alimentaires pour enfants. Les noms que vous venez de citer sont ceux des personnes appartenant à votre effectif, n'est-ce pas?

**Mme Brazeau:** Comme je l'ai dit tout à l'heure, il s'agit de fonctionnaires du ministère de la Justice.

**Le sénateur Cools:** Je pense que le sénateur Jessiman essayait d'expliquer que l'année dernière, nous avons trouvé singulier que chacun des avocats du ministère qui travaillaient sur le dossier était, en plus d'être une femme, d'idéologie féministe. Je ne pense pas que cela mérite qu'on jette la pierre au sénateur Jessiman car à

that, in today's society, had they all been men, members of this committee would have objected. I am sure that Senator Jessiman remembers that last year a particular journalist tried to paint him negatively when he asked that question.

**The Chairman:** Ms Young is suggesting that we invite various people who have had experience with, and who are subject to, the guidelines. It will be fair at that point to ask, "Are you a custodial or non-custodial parent? Are you receiving support in some capacity or other?" I do draw the line at asking public servants their marital status.

**Senator Cools:** I would support you in that.

**The Chairman:** I appreciate that.

**Senator Cools:** I want to know more about the National Judicial Institute and who chairs it.

**The Chairman:** They have undertaken to provide that information.

**Ms Herman:** We will provide that. The National Judicial Institute is run through the Canadian Judicial Council.

**Senator Cools:** I do not think that is so. It is covered by an act of Parliament. We should clarify that.

**The Chairman:** Ms Herman, if you would send that information to the Clerk, she will see that Senator Cools and other members of the committee are informed.

[Translation]

**Senator Pépin:** You mentioned that you had begun collecting data on the new guidelines in force. What are the most difficult issues? In other words, what issues are constantly cropping up and need to be considered for improvement?

**Ms. Brazeau:** Right now, it would be joint custody and special expenses for children's activities.

**Senator Pépin:** What would these be?

**Ms. Brazeau:** Child care expenses are very easy to determine, however, the definition of special extracurricular activities is a very difficult issue. There is also the test of undue hardship, how to determine whether or not there is undue hardship.

**Senator Pépin:** What does that mean?

**Ms. Brazeau:** Undue hardship.

**Senator Pépin:** Could you give me an example?

**Ms. Brazeau:** For example, a father paying child support now has children from a new union and his current situation does not allow him to continue paying the amount that he was paying prior to having other children. In this case, we apply at a two-level test contained in the guidelines. This test provides the courts with guidelines outlining when it can amend the child support should there be undue hardship for one party.

ce moment-là, quelqu'un a fait remarquer que de nos jours, si toute l'équipe avait été composée d'hommes, les membres du comité se seraient récriés. Je suis sûre que le sénateur Jessiman se souvient que l'année dernière un journaliste a essayé de lui jeter la pierre parce qu'il avait posé cette question.

**Le président:** Mme Young propose que nous invitions diverses personnes qui ont l'expérience des lignes directrices, parce qu'elles se sont appliquées à elle notamment. On pourrait très bien à ce moment-là poser la question: «Êtes-vous parent gardien ou non gardien? Recevez-vous une pension alimentaire au profit d'un enfant ou autrement?» Je refuse absolument qu'on demande aux fonctionnaires quelle est leur situation de famille.

**Le sénateur Cools:** Je suis d'accord avec vous.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur Cools:** Je voudrais qu'on m'en dise davantage sur l'Institut national de la magistrature, et notamment qui le préside.

**Le président:** Nos témoins se sont engagés à nous fournir ces renseignements.

**Mme Herman:** Oui, nous allons vous les fournir. L'Institut national de la magistrature dépend du Conseil canadien de la magistrature.

**Le sénateur Cools:** Je ne pense pas. Il est régi par une loi du Parlement. Il faudrait éclaircir cela.

**Le président:** Madame Herman, pouvez-vous envoyer ces renseignements à la greffière, qui les transmettra au sénateur Cools et aux autres membres du comité.

[Français]

**Le sénateur Pépin:** Vous nous avez mentionné que vous commenciez à ramasser des données sur les nouvelles lignes directrices qui sont appliquées; alors quels points sont les plus difficiles? En d'autres mots, quelles questions reviennent continuellement et que l'on devrait prendre en considération pour apporter des améliorations par la suite?

**Mme Brazeau:** Présentement, c'est la question de la garde partagée et des dépenses spéciales pour les activités des enfants.

**Le sénateur Pépin:** Quelles sont-elles?

**Mme Brazeau:** Par exemple, au niveau des frais de garde c'est très facile, mais la définition des activités parascolaires extraordinaires est une question très difficile. Il y a eu aussi le test de contrainte excessive; comment déterminer s'il y a contrainte excessive.

**Le sénateur Pépin:** Qu'est-ce que cela veut dire?

**Mme Brazeau:** «Undue hardship».

**Le sénateur Pépin:** Pouvez-vous me donner un exemple?

**Mme Brazeau:** Par exemple, si l'on avait une pension alimentaire payable par un père qui maintenant a des enfants d'une nouvelle union et que sa situation actuelle fasse en sorte qu'il ne puisse pas continuer à payer le montant qu'il payait avant d'avoir d'autres enfants, l'on doit appliquer ici un test à deux paliers contenu dans les lignes directrices. Ce test donne des directives aux tribunaux de façon à déterminer dans quelle



This is a two-level test. First of all, the party must prove that he is suffering some hardship. Second, the payer must prove that his standard of living is below that of his first family. The amount of child support can be paid by the payers at each income level. This is an amount that is financially feasible. If the payer wishes to reduce this amount, he must prove that his standard of living is below the one he had when he lived with his first spouse and their two children — to give you an example. In some instances, a man may have a lower standard of living because he has new children and therefore it is appropriate to grant him undue hardship and the court may decrease the amount of child support payment.

The guidelines show how to compare standards of living. It is easy to plead that one's standard of living is lower and that a reduction is in order, however, it is much more difficult to compare two standards of living. Consequently, we established a mathematical formula contained in the guidelines which, however, has proven to be very difficult to understand to date both by lawyers and judges.

We published a reference manual in which we explained the test very well. It was published only a week and half ago, but I feel that it will help intervenors in understanding these aspects better.

I would like to talk about an issue that has not yet been discussed. Throughout Canada, people are developing computer programs to help lawyers apply the guidelines; more specifically, four people in Canada are working on this. They are working with us and received a copy of the reference manual; we worked with them to make sure that the program is running properly. Hundreds of lawyers in Canada use these computer programs and tell us that they have no problems applying the guidelines.

**Senator Pépin:** In my opinion, it must be difficult to define and to establish an amount for extracurricular expenses.

I have another question. From the beginning, we have been talking about very important things: expenses and costs. Are one of your committees looking at the impact of shared custody on children? There are decisions stipulating that the children are to spend one week or one month with the mother and a week with the father and the parents don't reside in the same city. The children must therefore be displaced, changed schools. Has anyone taken a look at the emotional impact of this arrangement on children? Have any studies been conducted on this issue?

**Ms. Brazeau:** This is not part of our mandate. We are responsible for setting the guidelines in order to determine child support.

**Senator Pépin:** Who is looking after this?

**Ms. Brazeau:** A committee will be studying the question of custody and access rights and we could ask that this committee deal with this issue.

situation le tribunal peut modifier la pension alimentaire s'il y a une contrainte pour une partie.

Le test est en deux étapes. Premièrement, la partie doit prouver qu'il subit une certaine contrainte. Deuxièmement, le payeur devra prouver que son niveau de vie est inférieur à celui de sa première famille. Le montant de la pension alimentaire peut être payé par les payeurs à chaque niveau de revenus. Il s'agit d'un montant qu'ils peuvent se permettre financièrement. Si le payeur désire une réduction, il doit prouver que son niveau de vie est inférieur à celui qu'il avait lors de son union avec sa première épouse et ses deux enfants — pour prendre un exemple. Dans certains cas, un monsieur peut avoir un niveau de vie inférieur, puisqu'il a de nouveaux enfants et il y a eu lieu de lui accorder l'élément de la contrainte excessive et le tribunal pourrait réviser le montant de la pension alimentaire à la baisse.

Dans les lignes directrices, on a donné une façon de comparer les niveaux de vie. Il est facile de plaider que son niveau de vie est plus bas et qu'il faut accorder un rabais, sauf que comparer deux niveaux de vie est beaucoup plus difficile. Alors, nous avons établi une formule mathématique contenue dans les lignes directrices, et qui, cependant jusqu'à ce jour, a été assez difficile à comprendre pour les avocats et les juges.

Nous avons publié un Cahier d'application, où on explique très bien le test. Il a été publié seulement depuis une semaine et demie, mais à mon avis, cela va aider les intervenants à comprendre beaucoup mieux ces aspects.

Je désire parler d'un sujet dont on n'a pas encore été discuté. Partout au Canada, des gens développent des programmes informatiques pour aider les avocats à appliquer les lignes directrices; précisément, quatre personnes au Canada les font. Ces personnes travaillent avec nous et ont reçu une copie du Cahier d'application; nous avons travaillé avec eux pour s'assurer que leur programme fonctionne bien. Des centaines d'avocats au Canada se servent de ces programmes informatiques et nous disent ne pas avoir de problème à appliquer les lignes directrices.

**Le sénateur Pépin:** À mon avis, il doit être difficile de définir et d'établir le montant des dépenses parascolaires.

J'ai une autre question. Depuis le début, nous parlons de choses très importantes: les dépenses, les frais et les coûts. Y a-t-il un de vos comités chargé d'étudier l'impact d'une garde partagée chez les enfants? Lorsque vous avez un jugement stipulant que les enfants passent une semaine ou un mois chez la mère et une semaine chez le père et qu'ils ne demeurent pas dans la même ville: ils doivent donc être déplacés, changés d'école, est-ce que l'on a étudié l'impact émotif chez ces enfants? Y a-t-il des études qui ont été effectuées à ce sujet?

**Mme Brazeau:** Il ne s'agit pas d'une question de notre ressort. Nous nous consacrons aux lignes directrices pour la détermination des pensions alimentaires.

**Le sénateur Pépin:** Qui assume cette responsabilité?

**Mme Brazeau:** Un comité va étudier la question de la garde et des droits d'accès et l'on pourrait leur adresser cette question.

**Senator Pépin:** Finally, I read a court decision concerning children living in Rimouski and who have to spend one month with the mother in Rimouski and one month in Montreal. These children are attending elementary school and I wonder how they are going to be able to deal with the situation. Even when both parents live in the same city, the situations are not always all that easy.

You said that some judges are taking refresher courses. I am very happy to hear you say this, but when you look at some decisions, you start to wonder. Parents are very glad to have shared custody, however, shouldn't we be studying the impact and consequences of this on children and teenagers? I don't know if it is so beneficial for them.

[English]

**Senator Cohen:** I can tell my colleague that the joint committee of the House of Commons and the Senate will be studying exactly the question that she asked. Several of us are members of that committee, and the question will probably be addressed in depth because it is a concern of many people.

**Senator Pépin:** I know that the joint committee will be studying that but it is interesting that we passed legislation which provides guidelines, and yet no one is studying the impact they will have on the children.

**Ms Brazeau:** I do have close contact with the people who are working on this project, I know them well, so I will pass your comment on to them and they can consider it.

**Senator LeBreton:** I am quite offended by any suggestion that women or men cannot adjudicate on this. I consider myself a feminist, and there is an old feminist saying that the word "dog" does not mean "bite," and the word "feminist" does not mean that women hate men.

Going down the list and counting how many women and how many men is counter-productive, specially since most of the secretaries are still women. I know because I used to be one myself.

I wish to clarify something Senator Maheu said, and it was based on the income of the father. Did you say that, if the father was earning \$20,000 and the mother was earning \$70,000, the support is based on the father's income?

**Ms Brazeau:** I have a good written explanation on this issue, and I will send it to you.

**Senator LeBreton:** When the courts decide these issues, how does the mother's income factor into this? Who determines what amount the mother will contribute?

**Ms Brazeau:** The amount that the mother is required to pay is presumed. There is a presumption that she will pay what she can at her income level. If she earns more, she will be pay more.

**The Chairman:** Senator Jessiman makes what I think is a valid point. It is more helpful if we speak of the "custodial" and "non-custodial" parent.

**Le sénateur Pépin:** Dernièrement, j'ai lu un jugement qui concernait des enfants demeurant à Rimouski et qui doivent passer un mois avec la mère à Rimouski et un mois avec le père à Montréal. Ces enfants fréquentent l'école primaire et je m'interroge sur la façon dont ils vont être capables de vivre cette situation, alors que même en habitant la même ville, il y a parfois des situations qui ne sont pas drôles.

Vous dites qu'il y a des juges qui prennent des cours de rattrapage, je suis très heureuse de vous l'entendre dire, mais lorsque l'on regarde certains jugements, l'on se pose bien des questions. Les parents sont très heureux d'avoir une garde partagée, mais ne devrait-on pas étudier l'impact et les conséquences que cela entraîne sur les enfants et sur les adolescents? Je ne sais pas si cela est si bénéfique pour eux.

[Traduction]

**Le sénateur Cohen:** Je peux signaler à ma collègue que le comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat va se pencher précisément sur le sujet de la question qu'elle a posée. Nous sommes nombreux à faire partie de ce comité, et cette question sera étudiée à fond car elle intéresse beaucoup de gens.

**Le sénateur Pépin:** Je sais que le comité mixte va étudier cette question, mais il est singulier que nous adoptions une loi qui prévoit des lignes directrices et que personne n'étudie l'incidence qu'elles ont sur les enfants.

**Mme Brazeau:** J'ai des contacts très suivis avec les gens qui travaillent à ce dossier et je les connais bien. Je vais faire transmettre votre remarque pour qu'ils y réfléchissent.

**Le sénateur LeBreton:** Je trouve tout à fait offensant qu'on pense que les femmes tout autant que les hommes puissent porter un jugement là-dessus. Pour ma part, je me considère féministe et entre nous nous disons souvent que le mot «chien» ne signifie pas «mordre», pas plus que le mot «féministe» ne signifie que les femmes détestent les hommes.

Prendre une liste et compter le nombre d'hommes et de femmes me semble tout à fait vain, surtout quand on sait que la plupart des secrétaires sont des femmes encore aujourd'hui. Je le sais parce qu'autrefois j'étais secrétaire moi-même.

Je voudrais préciser une chose que le sénateur Maheu a dite à propos du revenu du père. Avez-vous bien dit que si le revenu du père était de 20 000 \$ et celui de la mère de 70 000 \$, le calcul de la pension alimentaire se faisait à partir du revenu du père?

**Mme Brazeau:** J'ai une bonne explication écrite là-dessus et je vais vous l'envoyer.

**Le sénateur LeBreton:** Quand les tribunaux se prononcent, quelle part font-ils au revenu de la mère? Qui détermine la contribution de la mère?

**Mme Brazeau:** On présume que la mère aura une certaine contribution. On présume qu'elle versera ce qu'elle peut, suivant ses revenus. Plus elle gagnera, plus elle paiera.

**Le président:** Le sénateur Jessiman fait valoir un point tout à fait valable selon moi. Il vaut mieux que nous parlions du parent «gardien» et du parent «non gardien».



**Senator LeBreton:** In this case, the mother is the custodial parent, so it is assumed. I wanted clarification on that.

The child support guidelines on page 5, step 2, state that:

children who have reached the age of majority but are still dependent on parents, owing to illness, disability or other cause (the courts have generally interpreted "other cause" as including reasonable education).

I suppose it is still too early to tell, but do you not fear that this is subject to wide interpretation and possible abuse? How do you keep control of a situation like that? Let us assume that one parent has a child beyond the age of majority who continues on in school *ad nauseum*. Will something be built into the system to prevent a parent and a child — a willing accomplice — from expecting the other parent to continue paying?

**Ms Brazeau:** The courts have discretion. I have never seen a case where a child is 35, still going to university, and a judge continues to order child support. We must believe the judges are using this discretion well and are not forcing parents to pay for education in unreasonable circumstances.

**Senator Forest:** I wish to echo the sentiments of Senator LeBreton. I would hope and expect that around this table and in any committee, if we really believe that kids come first, the sex of those who are dealing with the issue will not affect our judgment.

I realize you do not have statistics, but I am interested in the anecdotal information you might have with respect to Alberta. I received information from a judge who was concerned that the level under the guidelines is lower than it was previously. I have also heard concerns expressed from other members of the public who are neither custodial nor non-custodial parents. They are people who have worked in the system. Do you know if the guidelines are generally lower in Alberta?

**Ms Brazeau:** I know that before the guidelines were introduced, the awards in Alberta were somewhat higher than the guidelines.

The only information I could provide would be anecdotal. Some say it is the same; some say it is higher; and some say it is lower. It is very difficult to assess.

By early next summer, hopefully we will have very good data in this respect, and Alberta is participating in the collection of that data.

**Mr. George Thomson, Deputy Minister, Department of Justice:** The information will relate to recipients as a whole in the province of Alberta as opposed to recipients who are within the income bracket that has generally made its way before the courts.

**Le sénateur LeBreton:** Dans mon exemple, c'est la mère qui est le parent gardien, et c'est pour cela que le montant de sa contribution est présumé. Je voulais des explications là-dessus.

Les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants précisent au paragraphe 5(2) ce qui suit:

(ii) [un enfant à charge, qui] est majeur, sans pouvoir pour cause notamment de maladie ou d'invalidité ou pour une autre cause (les tribunaux ayant en général interprété «autre cause» comme notamment la poursuite d'études raisonnables).

Je pense qu'il est encore trop tôt pour conclure quoi que ce soit, mais ne pensez-vous pas que l'on puisse donner à cet aspect-là une interprétation très libérale qui pourrait entraîner des abus? Comment donc contenir une situation comme celle-là? On peut supposer qu'un parent a un enfant majeur qui continue d'étudier indéfiniment. Va-t-on prévoir quelque chose pour empêcher un parent et un enfant — dans ce cas un complice consentant — de s'attendre à ce que l'autre parent continue de payer?

**Mme Brazeau:** Les tribunaux ont une certaine latitude. Que je sache, il n'y a jamais eu de cas où un juge a rendu une ordonnance alimentaire au profit d'un enfant de 35 ans qui continuait d'aller à l'université. Nous devons donc faire confiance aux juges qui vont user à bon escient de la latitude dont ils disposent et supposer que des parents ne seront pas forcés d'assumer le coût de l'instruction des enfants dans des circonstances déraisonnables.

**Le sénateur Forest:** Je voudrais me faire l'écho des sentiments du sénateur LeBreton. J'espère et je tiens pour acquis qu'ici comme dans tous les autres comités, si nous croyons sincèrement que les enfants sont la priorité, le sexe de ceux qui prennent les décisions ne brouillera pas notre jugement.

Je sais que vous n'avez pas de statistiques, mais je m'intéresse à l'information anecdotique que vous pourriez avoir à l'égard de l'Alberta. J'ai reçu des renseignements de la part d'un juge qui craint que le montant accordé en vertu des lignes directrices ne soit plus bas qu'il ne l'était auparavant. Des membres du public, qui n'étaient ni parents gardiens ni parents non gardiens, m'ont exprimé leurs préoccupations. Il s'agit d'intervenants du système. Savez-vous si en vertu des lignes directrices, les pensions versées sont en général plus basses en Alberta?

**Mme Brazeau:** Je sais qu'avant l'établissement des lignes directrices, les montants adjugés en Alberta étaient quelque peu supérieurs à ceux prévus dans les lignes directrices.

Les seuls renseignements que je pourrais fournir ne sont pas fermes. Certaines personnes disent que le niveau est le même, d'autres, qu'il est supérieur, et d'autres qu'il est inférieur. C'est très difficile de juger.

D'ici le début de l'été, nous espérons avoir de très bonnes données à cet égard, et l'Alberta participe à la collecte des données.

**M. George Thomson, sous-ministre, ministère de la Justice:** L'information portera sur les bénéficiaires qui sont dans la même tranche de revenu que ceux qui se retrouvent généralement devant les tribunaux. En d'autres termes, les montants adjugés aux

In other words, the awards that were being made for those with more income available overall were quite high in Alberta. The average award under the guidelines may turn out to be lower than that across the board.

If you take all recipients in Alberta, which includes those of all income levels, and compare what they were getting through court proceedings and the guidelines, we still do not know if they are receiving more or less under the guidelines. Our thought is that this difference will not be substantial. However, we need to look at that.

**Senator Jessiman:** We must understand that the awards before were tax deductible by the person making the payment, whereas the amounts received were taxable in the hands of the recipient.

The recipient now receives these funds under the guidelines because they are divorced under the Divorce Act. However, people who are separated in the provinces and who are not divorced do not come under the guidelines. The guidelines are only applicable after divorce. Separated recipients may believe that they are getting tax-free dollars; whereas, in fact, they may be getting dollars they must include in their income because they do not fall under the guidelines.

**Senator Forest:** I appreciate that, Senator Jessiman. The particular judge who was speaking to me was well aware of the tax differential. He had taken that into consideration.

**Ms Herman:** The federal tax changes apply to both sets of orders. In addition, many provinces have also adopted, in effect, the federal guidelines for application to provincial child support situations and situations of separation. The amounts would also be consistent, whether the parents are separated or divorced.

**Senator Jessiman:** I am reading from your little pamphlet entitled "Child Support Guidelines." It states:

2. The Guidelines are part of the federal Divorce Act. They apply to parents who get a divorce that includes a child support order and to parents who want to change a child support order made under the Divorce Act. The federal Guidelines do not apply to married or unmarried parents who separate under provincial or territorial law, but do not divorce, because these situations do not fall under federal jurisdiction.

Does it go the next step? Assuming they did apply, does the recipient include the money in income, or is it tax free?

**Ms Herman:** The tax treatment applies.

**Senator Jessiman:** In other words, it is tax free to the recipient.

parents ayant davantage de revenu disponible étaient assez élevés en Alberta. Le montant moyen en vertu des lignes directrices s'avérera peut-être inférieur à ceux de l'Alberta en général.

Si on tient compte de tous les bénéficiaires en Alberta, de toutes les tranches de revenu, et si on compare les montants adjugés par le tribunal et par les lignes directrices, nous ne savons pas encore si ces parents reçoivent plus ou moins en vertu des lignes directrices. Nous avons tendance à croire que l'écart ne sera pas substantiel. Il faut cependant étudier cette question.

**Le sénateur Jessiman:** Il faut comprendre qu'auparavant les montants versés étaient déductibles du revenu imposable par la personne qui payait la pension, tandis que les montants reçus étaient imposables au bénéficiaire.

Les parents reçoivent maintenant ces montants en vertu des lignes directrices parce qu'ils ont divorcé en vertu de la Loi sur le divorce. Cependant, les personnes qui se séparent mais qui ne divorcent pas ne sont pas soumises aux lignes directrices. Les lignes directrices s'appliquent seulement après le divorce. Les bénéficiaires séparés pourraient croire qu'ils reçoivent des montants non imposables; en réalité, la pension alimentaire doit être comprise dans le revenu parce que les lignes directrices ne s'appliquent pas à ces personnes.

**Le sénateur Forest:** Je comprends cela, sénateur Jessiman. Le juge concerné était tout à fait conscient des différences de traitement fiscal. Il avait pris cela en considération.

**Mme Herman:** Les modifications de la Loi fédérale de l'impôt s'appliquent aux deux types d'ordonnance. En outre, plusieurs provinces appliquent les lignes directrices fédérales aux cas de pension alimentaire au niveau provincial et aux situations de séparation. Les montants seraient aussi du même ordre, que les parents soient séparés ou divorcés.

**Le sénateur Jessiman:** J'ai sous les yeux votre petite brochure intitulée «Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants». Je cite:

2. Les Lignes directrices font partie de la Loi sur le divorce, qui est une loi fédérale. Elles s'appliquent aux parents qui obtiennent un divorce assorti d'une ordonnance de pension alimentaire pour enfants et aux parents qui veulent modifier une ordonnance de pension alimentaire rendue en vertu de la Loi sur le divorce. Les Lignes directrices fédérales ne s'appliquent pas aux parents mariés ou non mariés qui se séparent en vertu d'une loi provinciale ou territoriale, mais qui ne divorcent pas car ces situations ne relèvent pas de la compétence fédérale.

Est-ce qu'on franchit l'étape suivante? En supposant que les lignes directrices pouvaient s'appliquer, est-ce que le parent qui reçoit la pension doit l'inclure dans le revenu, ou le montant est-il non imposable?

**Mme Herman:** Le traitement fiscal s'applique.

**Le sénateur Jessiman:** En d'autres termes, la pension est déductible du revenu imposable.



**Ms Herman:** If the province has not adopted the federal guidelines, then the guidelines themselves might not apply, depending on the jurisdiction.

**Senator Jessiman:** There is no question that the income received is capital in the recipient's hands. That is what I thought would be the case. Are you confirming that?

**Ms Herman:** Yes, the tax treatment applies to both. The guidelines apply if the province has, in effect, adopted them.

**Ms Brazeau:** The new tax treatment applies only if parties change their order.

**Senator Jessiman:** What if they got the order or separated after May 1?

**Ms Brazeau:** If they have an order after May 1, the new tax treatment will apply.

**Senator Cohen:** I noticed that the child support team issues a newsletter. Would it be possible for us to receive copies of that newsletter?

**Ms Brazeau:** Certainty.

**Senator Cohen:** Could you explain to us what the research unit does and if there will be publications of the work that has been accomplished thus far? If so, could we have copies of those?

**Ms Brazeau:** The research unit is responsible for monitoring the guidelines by gathering data. We talked earlier about their developing a research framework. We are determining all the research issues that we will be examining in the next four years of the initiative.

Once the research framework is completed, probably in February, we will consult with stakeholder groups, with academics, and with people in different organizations who know about research methodologies. To develop the research, our research unit is working with a subcommittee of the federal-provincial-territorial task force. We meet with them almost every second week by conference call to develop the research.

After the research framework is completed and we have consulted, then we will put it into effect. The task force subcommittee wants to start immediately on the collection of data. We talked about that earlier. That study will occur in January. The research unit is working on it right now. We are also working on issues such as researching enforcement mechanisms and how the new legislation is working. For example, Alberta has very useful parenting programs, as has Manitoba. We want to evaluate the impact of those courses and how well they work. We will evaluate a number of similar issues.

We may wish to monitor a number of projects in the provinces besides the parenting plans. Once we have the results, all the provinces can see them. It will help the provinces determine whether or not they want to go the same route.

**Mme Herman:** Si la province n'a pas adopté les lignes directrices fédérales, les lignes directrices peuvent ne pas s'appliquer.

**Le sénateur Jessiman:** Il n'y a aucun doute qu'il s'agit du capital entre les mains du bénéficiaire. C'est ce que je pensais. Est-ce que vous confirmez que c'est le cas?

**Mme Herman:** Oui, le traitement fiscal s'applique aux deux. Les lignes directrices s'appliquent si la province les a adoptées.

**Mme Brazeau:** Le nouveau traitement fiscal s'applique seulement si les parties ont changé leur ordonnance.

**Le sénateur Jessiman:** Qu'arrive-t-il si l'ordonnance a été rendue après le 1<sup>er</sup> mai ou si le couple s'est séparé après cette date?

**Mme Brazeau:** Si l'ordonnance a été rendue après le 1<sup>er</sup> mai, le nouveau traitement fiscal s'applique.

**Le sénateur Cohen:** J'ai remarqué que l'équipe sur les pensions alimentaires pour enfants diffuse un bulletin. Nous serait-il possible de recevoir des exemplaires de ce bulletin?

**Mme Brazeau:** Certainement.

**Le sénateur Cohen:** Pourriez-vous nous expliquer ce que fait l'unité de recherche et si le travail accompli jusqu'ici sera publié? Si oui, pourrions-nous en avoir des exemplaires?

**Mme Brazeau:** L'unité de recherche est responsable de la collecte de données dans le but de suivre l'application des lignes directrices. Nous avons parlé plus tôt de leur travail en vue d'établir un cadre de recherche. Nous sommes en train de déterminer toutes les questions que nous examinerons au cours des quatre prochaines années de l'initiative.

Une fois le cadre de recherche délimité, probablement en février, nous entamerons des consultations auprès des groupes d'intervenants, des universités, et des représentants de différents organismes qui connaissent les méthodologies de recherche. Pour tout mettre au point, notre unité de recherche travaille avec un sous-comité du groupe de travail fédéral-provincial-territorial. À toutes les deux semaines ou presque, nous tenons ses membres avec une conférence téléphonique afin de bien préparer le terrain.

Une fois que le cadre de recherche sera en place et que nous aurons fini les consultations, nous le mettrons en application. Le sous-comité du groupe de travail veut commencer sans délai à ramasser des données. Nous avons parlé de cela plus tôt. Le travail se fera en janvier. L'unité de recherche y travaille en ce moment. Nous étudions aussi d'autres questions, comme la recherche des mécanismes d'application et le fonctionnement de la nouvelle législation. Par exemple, l'Alberta a de très bons cours de compétences parentales, tout comme le Manitoba. Nous voulons évaluer l'impact de ces cours et leurs bienfaits. Nous étudierons un certain nombre de questions semblables.

En plus des cours sur les compétences parentales, nous voudrions peut-être faire le suivi d'un certain nombre d'autres projets dans les provinces. Une fois que nous aurons les résultats, toutes les provinces y auront accès. Ces recherches aideront les provinces à déterminer si elles veulent instaurer les mêmes programmes.

**Mr. Thomson:** We can make available our proposed research framework, when adopted, and any reports produced through this research.

**Senator Cohen:** That would be helpful.

**Senator Jessiman:** Do you have any statistics from May 31 up to the present time concerning whether there are fewer or more applications for shared or joint custody? I was told of a situation where one parent had custody for three days a week, which works out to 40 per cent; while the other parent had custody for four days a week. The courts do take both incomes into consideration when deciding upon custody. Has there been any increases in the number of days non-custodial parents have custody?

**Ms Brazeau:** We do not have that information. The difficulty is that, in order to do a comparison, we need some data related to what happened before the provision came into effect. Unfortunately, we do not have prior data.

This is an issue we are interested in monitoring, but it will be a tough issue to develop. However, we will look into it. It is an important issue.

**Senator Jessiman:** In one case, that did happen. An acquaintance of mine, a lawyer, read the guidelines to inform himself about them. He knew his wife's income and the possible effect it would have vis-à-vis the guidelines. These people now share joint custody. The court awarded him custody of the children for three days of the week, and it worked out quite well. The children are happy spending three days with him and four days with their mother.

**The Chairman:** I wish to thank Mr. Thomson and the other witnesses for appearing here today.

Members of the committee will be receiving a one-page document entitled: "Federal Child Support Guideline Study - Proposed Witness List." If you have comments to make regarding this list, or further suggestions, please send them to the clerk of the committee. Meanwhile, we will proceed over the Christmas break to make arrangements for meetings to hear some of these witnesses when we return in February.

**Senator Jessiman:** I assume that the Canadian Bar Association is included in that list?

**The Chairman:** Yes.

Honourable senators, today we are saying not "Goodbye" but "au revoir" to our distinguished clerk, who is expecting what used to be called — and, I trust it is still regarded in this way around this table — a "blessed event" in January. She will be on maternity leave for six months and will return following that, but as a new member and a new chairman of this committee, I wish to thank her most warmly for her assistance and cooperation to all of us. Best wishes from all of us!

The committee adjourned.

**M. Thomson:** Nous pourrions vous fournir le cadre de recherche proposé, une fois qu'il sera adopté, et tous les documents qui découleront des recherches.

**Le sénateur Cohen:** Cela nous serait utile.

**Le sénateur Jessiman:** Avez-vous des statistiques pour la période comprise entre le 31 mai et aujourd'hui établissant s'il y a eu plus ou moins de demandes de garde partagée ou conjointe? Quelqu'un m'a parlé d'une situation où un des parents avait la garde trois jours par semaine, ce qui représente 40 p. 100 du temps; l'autre parent avait la garde quatre jours par semaine. Les tribunaux tiennent compte des deux revenus en décidant qui aura la garde des enfants. Y a-t-il eu une augmentation du nombre de jours de garde accordés aux parents non gardiens?

**Mme Brazeau:** Nous n'avons pas cette information. Une comparaison est difficile parce qu'il nous faut des données sur la situation avant l'entrée en vigueur de la disposition. Malheureusement, nous n'avons pas les données pour cette période antérieure.

C'est une question sur laquelle nous aimerions faire un suivi, mais les recherches seront difficiles. Nous allons cependant nous pencher là-dessus. C'est une question importante.

**Le sénateur Jessiman:** Cela est arrivé dans le cas de quelqu'un que je connais. Il s'agit d'un avocat qui a lu les lignes directrices pour s'informer. Il savait le montant du revenu de sa femme et l'impact possible en vertu des lignes directrices. Lui et sa femme ont maintenant un régime de garde conjointe. Le tribunal lui a confié la garde des enfants trois jours par semaine et cela fonctionne très bien. Les enfants sont heureux de passer trois jours avec lui et quatre jours avec leur mère.

**Le président:** Je tiens à remercier M. Thomson et les autres témoins de leur comparution aujourd'hui.

Les membres du comité vont recevoir un document d'une page qui s'intitule «Étude et lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants - Liste de témoins proposés». Si vous avez des commentaires à faire au sujet de la liste, ou d'autres suggestions à faire, veuillez les envoyer à la greffière du comité. Entre-temps, pendant le congé de Noël, nous allons organiser des réunions pour entendre des témoins dès notre retour en février.

**Le sénateur Jessiman:** Je suppose que l'Association du Barreau canadien figure sur la liste?

**Le président:** Oui.

Honorables sénateurs, aujourd'hui nous disons au revoir à notre greffière très distinguée, qui attend ce qu'on appelait autrefois — et j'ose croire que c'est toujours le cas autour de cette table — un heureux événement en janvier. Elle va prendre six mois de congé de maternité et reviendra par la suite. Mais, en tant que nouveau membre du comité et nouveau président, je tiens à la remercier très sincèrement de son aide et de sa collaboration. Tous nos meilleurs vœux!

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Justice:*

George Thomson, Deputy Minister;  
Thea Herman, Senior Assistant Deputy Minister;  
Murielle Brazeau, General Counsel and Team Leader,  
Child Support Initiative.

*Du ministère de la Justice:*

George Thomson, sous-ministre;  
Thea Herman, sous-ministre adjointe principale;  
Murielle Brazeau, avocate générale et chef d'équipe,  
Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants.



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, February 10, 1998  
Tuesday, February 17, 1998  
Tuesday, February 24, 1998

### Issue No. 4

Second, third and fourth meetings on:

The implementation and application of Chapter 1,  
An Act to amend the Divorce Act,  
the Family Orders and Agreements  
Enforcement Assistance Act,  
the Garnishment, Attachment and  
Pension Diversion Act and the  
Canada Shipping Act, and the associated  
Federal Child Support Guidelines

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

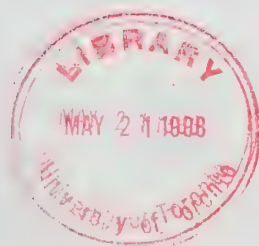
Le mardi 10 février 1998  
Le mardi 17 février 1998  
Le mardi 24 février 1998

### Fascicule n° 4

Deuxième, troisième et quatrième  
réunions concernant:

La mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi  
modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à  
l'exécution des ordonnances et des ententes  
familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction  
de pensions et la Loi sur la marine marchande du  
Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent,  
soit les lignes directrices fédérales sur les pensions  
alimentaires pour enfants

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Colin Kenny, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cohen	LeBreton
Cools	* Lynch-Staunton
Forest	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Maheu
Haidasz, P.C.	Pépin
Jessiman	Phillips

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee*

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Chalifoux substituted for that of the Honourable Senator Bonnell (*January 15, 1998*).

The name of the Honourable Senator Ghitter substituted for that of the Honourable Senator Cohen (*February 11, 1998*).

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Bosa (*February 11, 1998*).

The name of the Honourable Senator Butts substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*February 11, 1998*).

The name of the Honourable Senator Cohen substituted for that of the Honourable Senator Ghitter (*February 12, 1998*).

The name of the Honourable Senator Jessiman substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux (*February 12, 1998*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Butts (*February 16, 1998*).

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Stanbury (*February 16, 1998*).

The name of the Honourable Senator Watt substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*February 16, 1998*).

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*February 16, 1998*).

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*February 23, 1998*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Colin Kenny

et

Les honorables sénateurs:

Cohen	LeBreton
Cools	* Lynch-Staunton
Forest	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Maheu
Haidasz, c.p.	Pépin
Jessiman	Phillips

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux substitué à celui de l'honorable sénateur Bonnell (*le 15 janvier 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Ghitter substitué à celui de l'honorable sénateur Cohen (*le 11 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa (*le 11 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Butts substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 11 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Cohen substitué à celui de l'honorable sénateur Ghitter (*le 12 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Jessiman substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux (*le 12 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth substitué à celui de l'honorable sénateur Butts (*le 16 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury (*le 16 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*le 16 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (*le 16 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 23 février 1998*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 10, 1998

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Chalifoux, Cohen, Cools, Lavoie-Roux, LeBreton, Maheu, Murray and Pépin (8).

*Other senators present:* The Honourable Senator Jessiman (1).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

WITNESS:

Philip Epstein, Q.C., family lawyer.

The Chairman informed the committee that Jill Anne Joseph, Committee Clerk, was on maternity leave after the birth of a healthy baby girl. Nadine S. Huggins, Acting Committee Clerk, was introduced and welcomed.

The Chairman requested that members remain after the scheduled witness was heard in order to discuss a legislative budget for fiscal year 1997-98 and a budget amendment for the Subcommittee on Veterans Affairs.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed its consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

Mr. Philip Epstein, Q.C., family lawyer from Ontario, made a statement to the committee and answered questions.

The Honourable Senator Cohen moved — That the following budget be submitted to Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Other Services	\$5,500.00
Other expenditures	1,000.00
Total	\$6,500.00

The question being put on the motion, after debate it was agreed.

The Chairman informed the members that the Subcommittee on Veterans Affairs needed approval from the main committee in order to hire for professional services from their emergency funds of \$5,000.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 10 février 1998

(5)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Chalifoux, Cohen, Cools, Lavoie-Roux, LeBreton, Maheu, Murray et Pépin (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Jessiman (1).

*Également présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

Philip Epstein, c.r., avocat spécialisé en droit de la famille.

Le président informe le comité que sa greffière, Jill Anne Joseph, vient de donner naissance à une jolie petite fille bien en santé et qu'elle est donc en congé de maternité. Il présente la greffière suppléante, Nadine S. Huggins, et lui souhaite la bienvenue.

Le président demande aux membres du comité de demeurer sur place, après l'audition du témoin, en vue d'examiner le budget législatif pour l'exercice 1997-1998 et une modification au budget du sous-comité des affaires des anciens combattants.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité poursuit son examen de la mise en oeuvre et de l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, de même que des lignes directrices fédérales qui s'y rapportent, soit les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule no 3 des délibérations du comité du 16 décembre 1997.*)

M. Philip Epstein, c.r., avocat de l'Ontario spécialisé en droit de la famille, fait un exposé, puis répond aux questions.

L'honorable sénateur Cohen propose — Que le budget qui suit soit soumis à l'approbation du comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et autres	5 500,00 \$
Divers	1 000,00 \$
Total	6 500,00 \$

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président informe les membres que le sous-comité des affaires des anciens combattants a dû demander au comité principal l'autorisation de retenir des services professionnels en en imputant le coût sur ses fonds d'urgence de 5 000 \$.



It was moved by the Honourable Senator Maheu — That the subcommittee be approved to hire for professional services from its emergency funds.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed with the understanding that approval extends to money that may already have been spent by the subcommittee.

The Chairman raised the issue of what time Wednesday committee meetings should be held. It was agreed that meetings should be scheduled “when the Senate rises and not before 3:30 p.m.”, this is a change from “when the Senate rises and not before 4:00 p.m.”.

At 11:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Maheu propose — Que le sous-comité soit autorisé à retenir des services professionnels au moyen de ces fonds d'urgence.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée, étant entendu que l'approbation vise aussi les montants peut-être déjà dépensés par le sous-comité.

Le président soulève la question de l'heure des séances du comité, le mercredi. Il est convenu que les réunions auront lieu «à l'ajournement du Sénat et à 15 h 30 au plus tôt» plutôt qu'«à l'ajournement du Sénat et à 16 heures au plus tôt».

À 11 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, February 17, 1998

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cohen, Cools, Ferretti Barth, Forest, Jessiman, LeBreton and Murray (7).

*Other senators present:* The Honourable Senator Lavoie-Roux (1).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed its consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

WITNESS:

*From the Saskatchewan Department of Justice:*

Betty Ann Pottruff, Q.C., Director, Policy Planning and Evaluation Branch.

The Chairman introduced and welcomed the witness and invited her to make a statement to the committee.

OTTAWA, le mardi 17 février 1998

(6)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cohen, Cools, Ferretti Barth, Forest, Jessiman, LeBreton et Murray (7).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Lavoie-Roux (1).

*Également présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité poursuit son examen de la mise en oeuvre et de l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule no 3 des délibérations du comité du 16 décembre 1997.*)

TÉMOIN:

*Du ministère de la Justice de la Saskatchewan:*

Betty Ann Pottruff, c.r., directrice, Planification et évaluation des politiques.

Le président présente le témoin, lui souhaite la bienvenue et l'invite à faire son exposé.

Ms Pottruff made a statement, answered questions and tabled a document with the Clerk of the Committee entitled "Status Report of the Federal/Provincial/Territorial Task Force on the Implementation of the Child Support Reforms, February 1998" being Exhibit No. 5900-1.36/S2-SS-1-8-4 "1".

The Chairman thanked the witness and adjourned the meeting.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 24, 1998

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 10:00 a.m., the Chairman the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cohen, Cools, Kenny, Forest, Haidasz, Jessiman, LeBreton, Maheu and Murray (9).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Kate Dunkley, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

WITNESS:

*From the Canadian Bar Association:*

Jennifer Cooper, Q.C., Chairman, Guidelines Implementation Committee, Family Law Section;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

Lynn Reiersen, Family Law Practitioner.

The Chairman invited Ms Tamra Thomson from the Canadian Bar Association to make a statement.

Ms Thomson introduced the Canadian Bar Association, the Family Law Section of the Association and Ms Jennifer Cooper. She answered questions from the floor.

Ms Jennifer Cooper, Q.C., continued the statement for the Canadian Bar Association and answered questions.

Mme Pottruff fait un exposé, répond aux questions et dépose auprès de la greffière du comité un document intitulé: «Status Report of the Federal/Provincial/Territorial Task Force on the Implementation of the Child Support Reforms, February 1998» sous le numéro 5900-1.36/S2-SS-1-8-4 «1».

Le président remercie le témoin et lève la séance.

À 11 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 24 février 1998

(7)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cohen, Cools, Kenny, Forest, Haidasz, Jessiman, LeBreton, Maheu et Murray (9).

*Également présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Kate Dunkley, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité reprend son étude de la mise en oeuvre et de l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule no 3 des Délibérations du comité du 16 décembre 1997.*)

TÉMOINS:

*De l'Association du Barreau canadien:*

Jennifer Cooper, c.r., présidente, comité de mise en oeuvre des lignes directrices, section du droit de la famille;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Lynn Reiersen, avocate en droit de la famille.

Le président et Mme Tamra Thomson de l'Association du Barreau canadien font une déclaration.

Mme Thomson fait un exposé sur l'Association du Barreau canadien et la Section du droit de la famille. Elle présente Mme Jennifer Cooper et répond ensuite aux questions des sénateurs.

Mme Jennifer Cooper, c.r., continue l'exposé de l'Association du Barreau canadien et répond aux questions.



The Canadian Bar Association agreed to provide a list of Manitoba case law dealing with enforcement. They also agreed to provide further views on the issue of access to Revenue Canada data and on the first recommendation of their brief dealing with the independent collection of research data.

The Chairman thanked the representatives from the Canadian Bar Association and invited the second witness, Ms Lynn Reiersen, family law practitioner, to make a statement.

Ms Reiersen made a statement, answered questions and tabled a list of Nova Scotia case law dealing with child support guidelines decisions entitled, "Memorandum dated February 23, 1998 from Lara to R/S Lawyers and Nancy regarding Case Law Summary — Post-Secondary Education Costs", being Exhibit No. 5900-1.36/S2-SS-1-8-4 "2" and a case law summary dealing with post-secondary education costs entitled, "Appendix B, Additional Child Support Guidelines Decisions", being Exhibit No. 5900-1.36/S2-SS-1-8-4 "3".

The Chairman thanked the witness and informed the committee that the Honourable Senator Forest had an issue to raise before the meeting was adjourned.

The Honourable Senator Forest informed the committee that the Honourable Senator Bosa is ill and will not be able to return to his duties. She indicated a need for an acting deputy chairman.

The Chairman asked if he may proceed with the election of an acting deputy chairman. It was agreed.

The Honourable Senator Forest moved that the Honourable Senator Kenny be Acting Deputy Chairman of the committee. The question being put on the motion, it was agreed.

The Chairman welcomed the Honourable Senator Kenny as Acting Deputy Chairman.

At 11:35 a.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

L'Association du Barreau canadien accepte de faire parvenir au comité une liste de la jurisprudence du Manitoba sur l'exécution des ordonnances et des ententes familiales. Elle accepte également de préciser son point de vue sur la question de l'accès aux données de Revenu Canada et sur la première recommandation de son mémoire, qui porte sur la collecte des données de recherche par un organisme indépendant.

Le président remercie les représentants de l'Association du Barreau canadien et invite le second témoin, Mme Lynn Reiersen, avocate en droit de la famille, à faire une déclaration.

Mme Rierson fait une déclaration, répond aux questions et dépose une liste de la jurisprudence de la Nouvelle-Écosse sur les décisions découlant des lignes directrices sur les pensions alimentaires intitulée: «Memorandum dated February 23, 1998 from Lara to R/S Lawyers and Nancy regarding Case Law Summary — Post-Secondary Education Costs», en l'occurrence la pièce n° 5900-1.36/S2-SS-1-8-4 «2». Elle dépose également un résumé de jurisprudence touchant les coûts de l'enseignement postsecondaire intitulé: «Appendix B, Additional Child Support Guidelines Decisions», en l'occurrence la pièce no 5900-1.36/S2-SS-1-8-4 «3».

Le président remercie le témoin et informe le comité que l'honorable sénateur Forest veut soulever un point avant que le comité s'ajourne.

L'honorable sénateur Forest informe le comité que l'honorable sénateur Bosa est malade et qu'il ne pourra reprendre ses fonctions. Elle signale qu'il faut élire un vice-président suppléant.

Le vice-président demande s'il peut procéder à l'élection d'un vice-président suppléant. Les sénateurs sont d'accord.

L'honorable sénateur Forest propose que l'honorable sénateur Kenny soit vice-président suppléant du comité. La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président souhaite la bienvenue à l'honorable sénateur Kenny comme vice-président suppléant.

À 11 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*La greffière suppléante du comité,*

Nadine S. Huggins

*Acting Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 10, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to monitor the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable colleagues, as I told you at our December 16 meeting, our clerk Jill Anne Joseph is now on maternity leave. The blessed event to which I referred on that occasion has taken place, and Ms Joseph has given birth to a new baby girl whose name is Morgan. On your behalf, I have conveyed our congratulations to her, the baby girl, the father, and all concerned.

This is by way of introduction to Nadine Huggins, who is our new clerk joining us today. I welcome her on your behalf and tell her that we all look forward to working with her.

You will have received from Ms Huggins a program for this committee which takes us to the end of March. We expect to meet at this time every Tuesday for the next seven weeks to carry out our mandate of monitoring the federal child support guidelines.

Beginning tomorrow, and probably for several weeks thereafter, Wednesdays when the Senate rises, this committee will meet to consider Bill S-8, Senator Haidasz's bill which passed second reading in the Senate and was referred to this committee. That bill would have the effect of lowering the legal limits of nicotine in tobacco products. Senator Haidasz will be here tomorrow to speak to his bill, and I hope to have witnesses from the Departments of Health and National Revenue and possibly also from the tobacco industry in succeeding weeks.

I see several hands going up around the table.

**Senator Jessiman:** I understood that I was seconded to this committee for this particular part of it. Am I permanently on this committee?

**The Chairman:** As of today, you are on the committee, senator. Further inquiries should be addressed to your party whip.

**Senator Cohen:** Four of us are involved in the joint custody committee which will meet tomorrow at 3:30.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 10 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures pour contrôler la mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables collègues, comme je vous l'ai dit lors de notre réunion du 16 décembre, notre greffière Jill Anne Joseph est maintenant en congé de maternité. L'heureux événement dont j'avais parlé à cette occasion a eu lieu et Mme Joseph a donné naissance à un nouveau bébé: une petite fille qui s'appelle Morgan. En votre nom, je lui ai transmis nos félicitations à elle, à la petite fille, au père et à tous les intéressés.

Et si je dis cela, c'est notamment pour vous présenter Nadine Huggins, la nouvelle greffière du comité qui se joint à nous aujourd'hui. Je lui souhaite la bienvenue en votre nom et je tiens à lui dire que nous sommes tous impatients d'avoir l'occasion de travailler avec elle.

Vous aurez reçu de Mme Huggins un programme des activités du comité qui nous mène jusqu'à la fin de mars. Nous prévoyons de nous rencontrer à la même heure qu'aujourd'hui tous les mardis pour les sept prochaines semaines pour exercer notre mandat qui consiste à contrôler la mise en oeuvre et l'application des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

À partir de demain et vraisemblablement pour plusieurs semaines par la suite, les mercredis à l'ajournement du Sénat, le comité se réunira pour l'étude du projet de loi S-8 du sénateur Haidasz qui a été renvoyé au comité après la deuxième lecture au Sénat. Ce projet de loi aurait pour effet de réduire la limite légale de nicotine dans les produits du tabac. Le sénateur Haidasz sera ici demain pour expliquer son projet de loi et j'espère accueillir, au cours des semaines qui suivront, des témoins des ministères de la Santé et du Revenu national et peut-être également des témoins de l'industrie du tabac.

Je constate que certains membres du comité souhaitent prendre la parole.

**Le sénateur Jessiman:** Si j'ai bien compris, j'ai été affecté au comité pour cet aspect en particulier. Suis-je un membre permanent du comité?

**Le président:** À compter d'aujourd'hui, vous faites partie du comité, sénateur. Veuillez vous adresser au whip de votre parti si vous souhaitez avoir d'autres détails.

**Le sénateur Cohen:** Quatre d'entre nous participent au comité sur la garde conjointe qui se réunira demain à 15 h 30.



**The Chairman:** Once again, I trust the party whips will address this and ensure that we have a quorum at this committee for quite an important bill tomorrow afternoon.

After we have heard from today's witness, I ask you to stay behind for the purpose of some housekeeping and budgetary matters involving both this committee and the Subcommittee on Veterans Affairs.

Colleagues, our witness today is Mr. Philip Epstein, QC. He is in family law with the firm of Epstein Cole in Toronto. He is a member of the federal government's child support advisory committee which advises the Department of Justice's child support team on the implementation of the child support reforms.

Let me state for the record that he was called to the bar of Ontario in 1970. He has had extensive experience in family law. The firm in which he is a partner specializes in civil litigation with an emphasis on family law. He has also had experience as an editor and contributing author of family law bar admission course materials, as past chair of the family law section of the Canadian Bar Association of Ontario, as a member of the Toronto General Division Family Law Bench and Bar Committee, and as a member of the Ontario General Division Family Law Rules Committee. He has been a bencher of the Law Society of Upper Canada since 1984 and received the 1998 award of excellence in family law from the Canadian Bar Association.

Mr. Epstein filed a brief which has been sent to members of the committee. It is not over-long. Mr. Epstein tells me his brief is cogent and understandable to a non-lawyer. I congratulate him on this. He tells me he will not read his brief into the record but rather will take us through it.

Mr. Epstein, welcome. Please proceed.

**Mr. Philip Epstein, Q.C., Family Lawyer:** Thank you. I am always happy to come to Ottawa and speak about the guidelines in which I have a significant interest.

Some of you may remember that I was here just before the passage of the guidelines. I urged upon committee members at that time that they resolve their differences, make some compromises, and send the bill on for passage. I understand that, certainly not through my doing but as a result of other discussions, compromises were made and the bill became law. I congratulate senators for their role in that because it is the most important and significant development in this country's family law in the last decade.

There is no doubt that more work needs to be done in the area of the guidelines, particularly in the area of enforcement. As I have noted at the end of my paper, work needs to be done and is about to be done, I understand, in the house and Senate committee

**Le président:** Encore une fois, je fais confiance aux whips des partis pour régler ce problème et veillez à ce que nous ayons le quorum lorsque nous aurons à examiner demain après-midi un projet de loi d'une importance considérable.

Lorsque nous aurons entendu le témoin d'aujourd'hui, je vous demanderai de rester pour régler certaines questions d'ordre administratif et budgétaire qui concernent notre comité et le sous-comité des affaires des anciens combattants.

Collègues, notre témoin aujourd'hui est M. Philip Epstein, c.r. Il pratique le droit de la famille chez Epstein Cole à Toronto. Il est membre du comité consultatif du gouvernement fédéral en matière de pensions alimentaires pour enfants qui fournit des conseils à l'équipe des pensions alimentaires pour enfants du ministère de la Justice au sujet de la mise en oeuvre des réformes en matière de pensions alimentaires pour enfants.

Permettez-moi de signaler aux fins du procès-verbal qu'il a été reçu au Barreau de l'Ontario en 1970. Il a acquis une expérience considérable en matière de droit familial. La firme où il est associé se spécialise en contentieux des affaires civiles et s'intéresse tout particulièrement au droit de la famille. Il a également de l'expérience à titre de rédacteur et d'auteur de matériel de cours préparatoires à l'admission au Barreau en droit de la famille, à titre d'ancien président de la Section du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien de l'Ontario, à titre de membre du comité de la magistrature et du Barreau en matière de droit de la famille de la Division générale de Toronto, et à titre de membre du comité des règles en matière de droit familial de la Division de l'Ontario. Il siège à la Law Society of Upper Canada depuis 1984 et il a reçu en 1998 le prix d'excellence en droit familial de l'Association du Barreau canadien.

M. Epstein a déposé un mémoire, lequel a été transmis aux membres du comité. Il n'est pas exagérément long. M. Epstein me dit que son mémoire se veut convaincant et compréhensible pour quelqu'un qui n'est pas un juriste. À cet égard, je tiens à le féliciter. Il me dit également que, au lieu de le lire, il va le parcourir avec nous.

Monsieur Epstein, soyez le bienvenu. Veuillez commencer.

**M. Philip Epstein, c.r., avocat en droit de la famille:** Merci. Je suis toujours heureux de venir à Ottawa parler des lignes directrices, qui m'intéressent considérablement.

Certains d'entre vous se souviennent peut-être que j'étais ici tout juste avant l'adoption des lignes directrices. À l'époque, j'avais exhorté les membres du comité à résoudre leurs différends, à en arriver à certains compromis et à transmettre le projet de loi pour qu'il soit adopté. Il faut croire que certains compromis ont été faits puisque le projet de loi a été adopté. Ce n'est certainement pas à cause de mes efforts, mais plutôt en raison des discussions qui ont eu lieu. Je félicite les sénateurs du rôle qu'ils ont joué à cet égard puisqu'il s'agit bien de l'événement le plus important et le plus significatif de la décennie au Canada en matière de droit familial.

Il reste certainement encore du travail à faire au sujet des lignes directrices, notamment en matière d'exécution. Comme je le signale à la fin de mon document, il faut poursuivre le travail notamment dans le domaine de la garde et du droit de visite. C'est

on the areas of custody and access. No doubt doing all of those things together will bring balance to the issue of the rights of children and the rights of parents who have responsibility for children in this country.

The child support guidelines became law on May 1. It became apparent immediately thereafter that the provinces were not entirely ready for the guidelines. As a result of fits, starts, and delays in this legislation, some provinces had doubts that the legislation would come into force by May of 1997. That delay by the provinces turns out to be entirely fortuitous. It has given the provinces time to catch up with their own legislation, and, for the most part, most of the provinces of Canada have adopted or are in the process of adopting the Federal Child Support Guidelines.

The delay, however, has meant that the courts have not been flooded with applications simultaneously arising under the Divorce Act, which is the federal statute, and the various provincial statutes. Therefore, although there is an increasing trickle of cases in both the federal and provincial areas, the hiatus between the federal bill and the various provincial bills has allowed an orderly introduction to the guidelines.

The guidelines have undoubtedly introduced predictability and certainty into the issue of child support. Many in this country would criticize the guidelines as being too high, too low, or too inflexible, but no one doubts that they have introduced certainty and predictability. Let me deal with that aspect first.

Most of the common-law world has recognized that trying to resolve child support issues on a case-by-case basis was counterproductive, costly to parents, used up a considerable amount of court time, and aggravated already difficult situations when parties were separating and divorcing. Any system that produces predictability and certainty will benefit the public at large, particularly parents who are separating, and more particularly the party who has responsibility for child care and child responsibilities.

The guidelines, however, were not a complete formula or table-based approach. The Government of Canada, in conjunction with the National Family Law Committee, over a long period, emerged with a proposal consisting of primarily a table amount. You look at the income of the payer and the number of children and determine the amount on the table that should be paid, but, in addition, the legislation provides that the parties proportionately share special or extraordinary expenses. These are what some call the section 7 expenses but what the bar and the courts have quickly begun to call the add-ons.

It was predicted at the time this bill was studied that the add-ons would lead to the most litigation, and that is clearly what has occurred. That is not surprising since, for the most part,

d'ailleurs ce que fait un comité mixte de la Chambre et du Sénat, si j'ai bien compris. Tous ces efforts permettront certainement d'atteindre l'équilibre entre les droits des enfants et les droits des parents qui en ont la garde.

Les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai. Il est devenu évident immédiatement après que les provinces n'étaient pas tout à fait prêtes compte tenu de certains ratés et retards du processus législatif, certaines provinces ayant été loin de croire que la mesure législative allait entrer en vigueur en mai 1997. Les retards ont donné aux provinces l'occasion d'un certain rattrapage par rapport à leurs propres mesures législatives. Ainsi, pour la plupart, les provinces du Canada ont adopté les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants ou sont en voie de le faire.

Par contre, à cause des retards, les tribunaux n'ont certainement pas été inondés de demandes fondées sur la Loi sur le divorce, à savoir la loi fédérale, et les diverses lois provinciales. Par conséquent, même si on constate une légère augmentation du nombre d'affaires de compétence fédérale aussi bien que provinciale, le temps écoulé entre le projet de loi fédéral et les divers projets de loi des provinces a permis une introduction ordonnée des lignes directrices.

Ces dernières ont certainement introduit une plus grande mesure de prévisibilité et de certitude en matière de pensions alimentaires pour enfants. Ainsi, même si bien des gens au Canada voudraient critiquer les lignes directrices du fait qu'elles sont trop généreuses, trop peu généreuses, ou trop inflexibles, personne ne conteste le fait qu'elles ont favorisé la prévisibilité et la certitude. Permettez-moi de m'attarder tout d'abord sur cet aspect.

Le gros de la communauté de la common law a reconnu que l'établissement de la prestation alimentaire de l'enfant au cas par cas était non seulement improductif et coûteux pour les parents mais exigeait aussi beaucoup de temps devant le tribunal et exacerbait encore davantage les situations déjà difficiles entre les parties en instance de séparation ou de divorce. Tout système qui favorise la prévisibilité et la certitude sera avantageux pour le public en général, notamment les parents en instance de séparation, et tout particulièrement la partie ayant la responsabilité de l'enfant et de sa garde.

Les lignes directrices n'étaient cependant pas fondées exclusivement sur une formule ou une grille. Le gouvernement du Canada, en collaboration avec le comité national du droit de la famille, a fini par aboutir, après un long processus, à un calcul fondé essentiellement sur une grille. Le revenu du payeur et le nombre d'enfants servent à déterminer le montant à verser selon la grille. Cependant, la loi prévoit également que les parties partageront de façon proportionnelle certaines dépenses spéciales ou extraordinaires. Il s'agit de ce que certains appellent les dépenses visées par l'article 7, mais que le Barreau et les tribunaux ont pris l'habitude d'appeler les «ajouts».

Il avait été prévu au moment de l'étude du projet de loi que ce serait des ajouts qui donneraient lieu au plus grand nombre de recours, et c'est très nettement ce qui s'est passé. Il n'y a là rien



divorcing couples look at the tables to establish the base amount. However, the area in which there is room for discretion and argument is the so-called add-ons.

Fortunately, in the vast majority of Canadian homes, the add-on list is not extensive. The primary add-on is child care that is triggered by the custodial spouse going to work or going to training. It is not child care *simpliciter* but child care that assists parties who need to be out of the home either for training or for going back into the workforce. It is sometimes an expensive add-on that must be shared.

From my experience over the past eight months, parties are not disputing the issue of child care but the issue of extra-curricular activities and whether they fall within or outside the guideline. There has been much litigation across the country about this particular topic. Although one judge out west has written a very long judgment in an attempt to clarify what special or extra-curricular expenses ought to be covered, it is by no means certain that courts in Canada are providing a uniform approach.

The advisory committee intends to review this section of the guidelines, and this committee ought to review it, because it needs further work and further clarification. The object of guidelines is to reduce dispute, and if you rework this section so that it is more easily clarified and becomes more predictable, you will discourage people from attempting to litigate and find creative and unique ways out of the guidelines.

The second area that the guidelines covers in which there is discretion is the area of shared parenting, which took up much of the time of this committee last time. It was thought that this would lead to a great deal of litigation, and, surprisingly, for the moment, it has not. This section provides that where the non-custodial parent has the child for 40 per cent of the time or more, there can be some variation from the table amounts.

This 40 per cent figure, I gather, was arrived at very late in the day as a result of discussions between the Department of Justice and the Senate — in particular, this committee. The problem with the 40 per cent figure is that it is nowhere defined, and courts are struggling to establish what this 40 per cent means. Does it mean 40 per cent of the waking hours? If the father has the child from Friday night to Sunday morning, does that count as four days? If it does, and if the mother has the child for most of Friday until she turns the child over and then gets the child back Monday, that must mean there are at least nine or ten days in every week. Even in the Senate, there are not nine or ten days in every week.

It is difficult to calculate what this 40 per cent means. Some judges have made some attempt, and there is some jurisprudence, but this section, in my respectful submission, is doomed to failure. The 40 per cent is a figure out of the air. It needs further refinement.

de surprenant puisque, pour la plupart, les couples en instance de divorce établissent le montant de base à partir de la grille. Cependant, ce sont les ajouts qui donnent une certaine marge de manoeuvre et qui suscitent des différends.

Heureusement, pour la très grande majorité des foyers canadiens, la liste d'ajouts n'est pas longue. Le principal ajout est la garde d'enfants, qui s'applique lorsque le conjoint ayant la garde occupe un emploi ou suit une formation. Il ne s'agit pas de garde d'enfants dans tous les cas, mais de garde d'enfants nécessaire aux parties qui doivent être à l'extérieur de la maison pour recevoir une formation ou pour retourner sur le marché du travail. Il s'agit parfois d'un ajout coûteux qui doit être partagé.

Selon mon expérience des huit derniers mois, les parties ne s'opposent pas sur la question de la garde d'enfants, mais plutôt sur celle des activités parascolaires et sur le fait de savoir si elles sont visées ou non par les lignes directrices. Cette question a suscité de nombreux litiges un peu partout au pays. Même si un juge de l'Ouest a rédigé un jugement très volumineux en vue de préciser la nature des dépenses spéciales ou parascolaires qui devraient être visées, il n'est pas du tout certain que les tribunaux du Canada adoptent une approche uniforme à cet égard.

Le comité consultatif a l'intention de se pencher à nouveau sur cette partie des lignes directrices et votre comité devrait en faire autant, puisque des précisions sont nécessaires. L'objectif des lignes directrices consiste à limiter les différends. Ainsi, en remaniant les dispositions pertinentes pour les rendre plus précises et plus prévisibles, vous ne donnerez plus prise à ceux qui cherchent à intenter des poursuites et à trouver de nouvelles façons de se soustraire aux lignes directrices.

Le deuxième domaine visé par les lignes directrices qui comporte une certaine latitude est celui du partage des responsabilités parentales, qui a d'ailleurs occupé une bonne partie du temps des membres de votre comité la dernière fois. On avait cru que cet aspect donnerait lieu à de nombreux litiges. Or, chose assez étonnante, ce n'est pas le cas jusqu'à maintenant. Selon les dispositions pertinentes, si le parent non gardien a la garde de l'enfant durant 40 p. 100 du temps ou plus, il peut y avoir une certaine variation par rapport aux montants prévus dans la grille.

Si j'ai bien compris, ce 40 p. 100 a été établi vers la toute fin du processus à la suite de discussions entre le ministère de la Justice et le Sénat — notamment votre comité. Malheureusement, le 40 p. 100 n'est défini nulle part et les tribunaux s'acharnent à en déterminer la signification. Veut-on dire 40 p. 100 des heures de veille? Si le parent a la garde de l'enfant du vendredi soir au lundi matin, cela compte-t-il pour quatre jours? Si tel est le cas, et si la mère a la garde de l'enfant pour une bonne partie du vendredi, jusqu'à ce qu'elle confie l'enfant à son père, et si elle le reprend le lundi, cela doit vouloir dire qu'il y a au moins neuf ou dix jours dans la semaine. Or, même au Sénat, on ne voit pas souvent des semaines de neuf ou dix jours.

Il est donc difficile de déterminer ce que veut dire ce fameux 40 p. 100. Certains juges ont tenté de le faire et il existe une certaine jurisprudence. Cependant, cette disposition, à mon humble avis, est vouée à l'échec. Le chiffre de 40 p. 100 ne vient de nulle part. Il faut le revoir et donner des précisions.

When an access parent exercises unusual time with the child, there is no doubt whatever that there ought to be some relief from the guidelines and some discretion. The problem is in designing a better mousetrap or a better section than we currently have. It ought to be revisited. The principle is sound, but the mechanics of this section are not and are causing litigants difficulty.

It was thought that some litigants would use this section to try to get more time with children in order to get out of the guidelines. In the eight months that I have been involved as a lawyer and as a member of the bench and bar committee in Toronto, in what I am told is the busiest family court in the country, I have not seen that. We have seen a minimal number of cases in which people are fighting over access when they are really fighting about money, so some of the concerns I have about this section have been somewhat abated by the experience.

The courts in this country are almost overwhelmingly in favour of the guideline approach. From time to time, they have commented on the difficulty in understanding what the legislation intended, but literally hundreds of cases are being decided in Canada every day. Within a year or so, there will be significant direction from the courts of a higher level making it clear how this legislation is to be interpreted. There have been virtually no appellate decisions in this country on the guidelines, although some are expected shortly, particularly from the Ontario Court of Appeal, and they will have a significant effect in clarifying the legislation and reducing the litigation.

One of the more interesting features of the guidelines requires that parties who separate provide annual income information at the request of the other spouse. This section troubled the bar initially because they had been taught over the decades that you best design a settlement where you create a clean break between the parties. However, bearing in mind that child support guideline legislation is intended to help children, the bar has begun to rethink this and by and large are pleased with the notion that people must exchange information on a timely basis.

This has, in my respectful view, dramatically reduced game playing. Previously, if you did not want to pay as much support as you might otherwise have to, you would defer a raise or bonus or do all sorts of things in order to defer income. The theory was that you were safe once you settled. Now that you must provide income information on an annual basis, it eliminates that kind of game playing and moves people on to a more direct approach.

There is also the fact that everyone is treated equal — that is, everyone pays roughly the same amount in accordance with their income. This has had a salutary effect on settlements. It was

Lorsque le parent ayant accès passe un temps inhabituel avec l'enfant, il est très certain que l'application des lignes directrices doit être atténuée et qu'il y a lieu d'exercer une certaine discrétion. Le problème consiste à formuler une disposition plus efficace que celle qui existe à l'heure actuelle. Il convient de la revoir. Son principe est fort valable, mais les modalités d'application ne le sont pas et causent des difficultés aux parties en litige.

On a supposé que certaines parties s'appuieraient sur cette disposition pour tenter de passer plus de temps avec les enfants de manière à échapper aux lignes directrices. Ce n'est pourtant pas ce que j'ai pu constater dans les huit mois que j'ai passés comme avocat et comme membre du comité de la magistrature et du Barreau à Toronto, devant l'un des tribunaux de la famille les plus achalandés du pays, me dit-on. Nous n'avons vu que très peu de gens prétendre se battre pour des droits de visite alors qu'ils se battent en réalité pour des questions d'argent. L'expérience à ce jour a donc calmé mes appréhensions à ce sujet, du moins en partie.

Au Canada, presque tous les tribunaux sont favorables à l'approche fondée sur les lignes directrices. De temps à autre, certains magistrats ont déclaré avoir de la difficulté à comprendre l'intention du législateur. Cependant, des centaines de jugements sont rendus quotidiennement au Canada. D'ici à peu près un an, les tribunaux d'instance supérieure auront largement précisé l'interprétation à donner à la loi. Les lignes directrices n'ont pratiquement donné lieu à aucune décision d'appel, même si on en attend bientôt, notamment de la Cour d'appel de l'Ontario, et qu'elles auront très nettement pour effet de clarifier la loi et de réduire le nombre de litiges.

L'une des caractéristiques les plus intéressantes des lignes directrices a trait au fait que les parties en instance de séparation doivent fournir des renseignements sur leur revenu annuel à la demande de l'autre conjoint. Voilà une disposition qui, à l'origine, inquiétait le Barreau, étant donné qu'on avait appris aux avocats, au fil des décennies, que les meilleurs règlements étaient ceux où l'on opérait une rupture très nette entre les parties. Cependant, compte tenu du fait que les lignes directrices en matière de pensions alimentaires pour enfants sont censées aider les enfants, les membres du Barreau ont amorcé une remise en question à ce sujet, et estiment maintenant, dans une large mesure, qu'il convient que les parties échangent des renseignements en temps opportun.

Voilà qui, à mon avis, a très nettement réduit les petits jeux de dissimulation. Auparavant, les personnes qui ne souhaitaient pas verser le montant de pension alimentaire normalement exigible pouvaient être tentées de retarder le versement de primes ou les augmentations salariales ou de recourir à toutes sortes de stratagèmes pour reporter leur revenu. Après un règlement, se disait-on, tout baignerait dans l'huile. Or, maintenant qu'il est obligatoire de fournir annuellement de l'information sur le revenu, ce genre de dissimulation ne sert plus à grand-chose, ce qui permet aux parties d'interagir de façon plus directe.

De plus, tous les intéressés sont traités de façon égale — c'est-à-dire que tous versent à peu près la même chose, en proportion de leur revenu. L'effet sur les règlements est fort



always a problem in family law when the payor or recipient sat with their friends — the cheerleaders, as we call them — who would tell them they could get a better deal, or a better lawyer, or they were paying too much or not getting enough. It would stimulate further litigation. This legislation has had a great levelling effect. When you have a level effect, more people are encouraged to comply with the guidelines.

It is too early to tell the effect of the enforcement legislation in Canada. You will be hearing about enforcement from others in the course of your hearings. My paper did not deal much with enforcement since, in the middle-class court in which I practice, enforcement is not the height of our problems.

Nevertheless, enforcement is a constant issue before the courts and before the bar. The threat of losing a driver's licence, as now happens in Ontario, and the threat of losing a passport are significant incentives to pay support. However, the government can do more in the enforcement area and ought to consider a national program on enforcement to further encourage people to comply with child support orders.

The amount of child support in default in this country is simply staggering. The other citizens of the country pay a significant increase in their own taxes, whether provincial or federal, because many people who are owed child support are forced onto welfare. This is a social issue of concern to all Canadians, and we have not gone as far as we can in terms of enforcement.

The federal changes to the Income Tax Act were not largely supported by the bar. They were no doubt largely supported by women's groups which, in light of the *Thibodeau* decision, urged the Minister of Justice and the Minister of Finance to amend the Income Tax Act to end the deduction and inclusion system.

Those who have agreements prior to May 1, 1997, can continue with the deduction and inclusion system. Because of that, large numbers of people have adopted not to trigger new applications under the guidelines.

By and large, and for whatever reason, men earn more than women in this country. They are in a higher tax bracket. Women are generally the custodial parent. By and large, women benefited from the deduction and inclusion system. That being so, they are reluctant to have their agreements reopened and see those benefits go down the drain. Although they may get more on a table amount, it may not be worthwhile for them after making the adjustments. It may be such a significant penalty to the payor who loses the deduction that it causes more trouble to the family than it is worth.

salutaire. En droit familial, nous avons toujours eu ce problème des amis bien intentionnés — que j'appelle pour ma part les meneurs de claques — qui conseillent au payeur ou au bénéficiaire de chercher un meilleur règlement, d'engager un meilleur avocat, de payer moins ou d'obtenir davantage. Voilà qui avait pour effet de relancer les litiges. Or, la mesure législative dont nous parlons traite tout le monde de la même façon. À cause de cela, un plus grand nombre de personnes est incité à se conformer aux lignes directrices.

Il est trop tôt pour dire quels sont les effets des mesures qui visent l'exécution. D'autres vont vous en parler au cours de vos audiences. Je n'en ai pas traité beaucoup dans mon document, étant donné que l'exécution pose peu de problèmes parmi la clientèle de classe moyenne qui est la mienne.

Cela dit, il n'en reste pas moins que la question de l'exécution demeure un problème pour les tribunaux et le Barreau. Lorsqu'on risque de perdre son permis de conduire, comme c'est le cas en Ontario, et de perdre son passeport, on est fortement incité à verser la pension alimentaire que l'on doit. Cependant, le gouvernement peut en faire davantage en matière d'exécution et devrait envisager un programme national qui inciterait encore davantage les gens à se conformer aux ordonnances de pensions alimentaires pour enfants.

Au Canada, le montant des pensions alimentaires pour enfants non versées est tout simplement énorme. Les autres citoyens du pays doivent payer davantage d'impôts, aussi bien au fédéral qu'au provincial, du fait que bon nombre de personnes qui devraient recevoir une pension alimentaire pour enfants sont forcées de devenir des assistés sociaux. Voilà une question sociale qui touche tous les Canadiens, et nous n'en avons certainement pas fait assez à cet égard en matière d'exécution.

Les changements apportés par le gouvernement fédéral à la Loi de l'impôt sur le revenu n'étaient pas très largement appuyés par le Barreau. Ils l'étaient très certainement par des groupes de femmes qui, à la lumière de l'arrêt *Thibodeau*, ont pressé le ministre de la Justice et le ministre des Finances de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu pour mettre un terme au système de déduction et d'inclusion.

Les personnes ayant conclu des ententes avant le 1<sup>er</sup> mai 1997 peuvent continuer de se prévaloir du système de déduction et d'inclusion. En raison de cela, un grand nombre de personnes ont décidé de ne pas présenter de nouvelles demandes aux termes des lignes directrices.

Dans l'ensemble, et quelle qu'en soit la raison, dans ce pays les hommes gagnent plus que les femmes. Ils sont donc dans une tranche d'imposition supérieure. Les femmes sont souvent celles qui ont la garde des enfants. Dans l'ensemble, elles ont profité du système de déduction et d'inclusion. Pour cette raison, elles n'aiment pas tellement l'idée que leurs ententes soient renégociées car elles risquent de voir disparaître ces avantages. Elles pourraient obtenir plus au départ, mais une fois les ajustements faits, cela n'en vaudrait peut-être pas la peine. Cela pourrait représenter une charge supplémentaire importante pour celui qui paie et qui perd la déduction et causer plus d'ennuis à la famille que ça n'en vaut la peine.

I personally did not support the change to the deduction and inclusion system. I thought it was a poor idea then. I thought it was an ill-conceived plan by the women's groups in this country. Middle-class and poor women in this country have not benefited from this change. I think the government should revisit this issue and consider alternatives to the current plan. It is unlikely that it will be rolled back, but making it optional might be a better way to deal with this. In the long run, it benefited only very small groups. It may have benefited Mrs. Thibodeau, but Mrs. Thibodeau is not reflective of the vast majority of child support recipients in this country.

I congratulate the Senate and the House for moving ahead in the custody and access area to strike a balance in this legislation. I encourage the committee to continue to look at the issue of enforcement and, if it has sufficient time, to revisit the issue of the deduction and inclusion system.

I think the guidelines are working well; I think over the years they will work better. After five years, when the review is undertaken, we can take a comprehensive look at whether these are the best guidelines and whether they have worked in the best fashion. There is no doubt that guidelines are the way to go, but it is too early to tell whether these are the best guidelines. They seem to be working well, but they may be able to work better. Substantial revisions may be more helpful, but it is too early to tinker with them in a major way.

**Senator Jessiman:** You are correct in that the 40 per cent has caused some problems. When the non-custodial parent spends 40 per cent of his time with the children, perhaps we should take into account not only the non-custodial parent's income but also the custodial parent's income. The way it was worded, a non-custodial parent could have had custody of the child for eight hours a day, seven days a week, and received no consideration whatsoever from the custodial parent. The person had to stay overnight 50 per cent or more of the time, and that was not fair. You are right in that it was a compromise.

You say it has not worked. I know a tax lawyer who is separated, and I assume he is divorced now. I do not know that for certain. He has custody of his two children for three days, and the wife has custody for four days. They both work. In their case, the formula works.

This is not a strict formula whereby you consider only the two incomes when determining what each parent should pay. The third part is that other matters can be taken into consideration.

I suggest that the percentage should be less than 40 per cent. In most cases, if parents have custody of their children, it costs money. We should have legislation encouraging parents to have custody of their children, whether for 40 per cent of the time, 30 per cent, or whatever it might be. If it costs one parent money, to some extent it is saving the other parent money at the same time.

Personnellement, je n'étais pas en faveur des changements au système de déduction et d'inclusion. À l'époque, j'avais trouvé que c'était une mauvaise idée, un plan mal conçu de la part des groupements de femmes. Les femmes des classes moyennes et les femmes pauvres n'en ont pas profité. À mon avis, le gouvernement devrait reconsidérer la question et envisager de remplacer le plan actuel. Il est peu probable qu'on fasse marche arrière, mais il vaudrait peut-être mieux en faire une option facultative. Avec le recul, on s'aperçoit que ce plan n'a profité qu'à de très petits groupes. Peut-être a-t-il profité à Mme Thibodeau, mais Mme Thibodeau n'est pas représentative de la grande majorité des bénéficiaires de pensions alimentaires pour enfants.

Je félicite le Sénat et la Chambre d'avoir décidé d'agir sur le plan de la garde et de l'accès pour rendre cette loi plus équilibrée. J'encourage le comité à continuer à étudier les questions d'application, et si le temps le permet, à repenser le système de déduction et d'inclusion.

À mon avis, les lignes directrices fonctionnent bien, et avec le temps, elles fonctionneront encore mieux. Au bout de cinq ans, quand on réétudiera la situation, nous pourrions nous demander si ce sont les meilleures lignes directrices possibles, et si elles ont donné les meilleurs résultats possibles. Il est certain que la meilleure solution est d'avoir des lignes directrices, mais il est trop tôt pour dire si celles-ci sont les meilleures possibles. Cela semble bien fonctionner, mais il se peut que des améliorations soient possibles. Les révisions de fond pourraient être utiles, mais il est trop tôt pour apporter des changements majeurs.

**Le sénateur Jessiman:** Vous avez raison quand vous dites qu'on a eu des problèmes avec les 40 p. 100. Lorsque le parent qui n'a pas la garde passe 40 p. 100 de son temps avec ses enfants, peut-être devrions-nous tenir compte non seulement du revenu du parent qui n'a pas la garde, mais également du revenu du parent gardien. Avec l'ancien énoncé, le parent non gardien pouvait garder un enfant pendant huit heures par jour, sept jours par semaine, sans recevoir la moindre indemnité du parent gardien. Pour qu'on en tienne compte, il fallait que la personne passe la nuit 50 p. 100 du temps ou plus, et ce n'était pas juste. Vous avez raison, c'était un compromis.

Vous dites que ça n'a pas marché. Je connais un avocat spécialiste du droit fiscal qui est séparé de sa femme; j'imagine même qu'il doit être divorcé à l'heure actuelle. Je n'en suis pas certain. Quoi qu'il en soit, il garde ses enfants trois jours par semaine, et sa femme, quatre jours. Ils travaillent tous les deux. Dans leur cas, c'est une formule qui fonctionne bien.

Toutefois, ce n'est pas une formule exacte et il ne suffit pas de tenir compte des deux revenus lorsqu'on détermine ce que chaque parent doit payer. Il y a d'autres considérations.

À mon avis, le pourcentage devrait être fixé à moins de 40 p. 100. Dans la plupart des cas, les parents qui ont la garde de leurs enfants doivent dépenser de l'argent. Nous devrions avoir une loi qui encourage les parents à avoir la garde de leurs enfants, qu'il s'agisse de 40, de 30 p. 100 du temps, et cetera. Si cela coûte de l'argent à un parent, dans une certaine mesure, c'est de l'argent que l'autre parent économise.



Do you have any suggestions as to what you think the change should be? You surely cannot mean that a person must have the child in excess of 50 per cent of the nights before financial considerations for the custodial parent must be taken into account.

**Mr. Epstein:** Certainly not, and I am not sure that that was the last draft before you before the 40 per cent rule was taken into account. The last draft I saw talked about substantial time.

There is no doubt, senator, that you are right. If the parties share time with the child in a very substantial way, there ought to be some adjustment to the table amount. I think that principle is generally accepted. However, you must balance trying to create a "guideline certainty approach" with calculating what that time should be.

**Senator Jessiman:** You said it was the reverse. The words "substantial time" were included in that sentence without the word "overnight". I questioned witnesses and gave them some examples of persons having less than 50 per cent of the time. They said that, to their minds, that was certainly substantial.

The people on behalf of the women's groups and those who were bringing this bill forward did not like that. They thought, "My goodness! The courts will say that it is less than 50 per cent, and that is substantial." That is when they brought in the 50 per cent rule and added the overnight aspect.

**Mr. Epstein:** I did not like that draft any more than I like this draft. Some other jurisdictions, particularly in the United States, have adopted an attempted formula approach by deciding that, when a certain threshold is reached, you apply a formula approach and determine what it should be with greater certainty.

The advisory committee will look at this over the next few months. I do not think anyone has a better idea yet. We knew this would be a troublesome section from the start. Everyone recognizes the principle that the more time you have with a child, the more likely there should be some relief from the guidelines.

I do not think I said that it does not work. I said that it needs more clarification and certainty. You do not want to encourage thousands of people to litigate over this section. The 40 per cent is a bit nebulous. It is uncertain as to what it means, and different judges have taken different views. If you count 40 per cent simply by counting days, you end up with 400 or 500 days a year. However, if you count it by hours, it is uncertain whether you count waking hours or the hours the child is at school. It is a difficult section to interpret. It needs more work.

**Senator Jessiman:** It could be brought to the Supreme Court. Then we might know what it really does mean.

**Mr. Epstein:** I think you should fix it before it gets there.

Avez-vous des suggestions de changement? Vous n'allez sûrement pas me dire qu'un parent doit garder un enfant plus de 50 p. 100 du temps pour qu'on prenne des dispositions financières.

**M. Epstein:** Certainement pas, et le texte que vous avez sous les yeux et qui parle de 40 p. 100 ne doit pas être le plus récent. Le texte le plus récent que j'ai vu parlait d'une période substantielle.

Il est certain, sénateur, que vous avez tout à fait raison. Si les parties consacrent un temps considérable à l'enfant, la somme prévue devrait être ajustée. C'est un principe généralement reconnu. Toutefois, il faut trouver un équilibre entre le «certain degré de certitude» que donnent les lignes directrices et le calcul de ce temps.

**Le sénateur Jessiman:** Vous avez dit que c'était l'inverse. Vous avez dit que la phrase parlait d'une «période substantielle» sans la notion «passer la nuit». J'ai posé des questions aux témoins, je leur ai donné des exemples de parents qui ont la garde pendant moins de 50 p. 100 du temps et ils m'ont répondu qu'à leur avis, c'était tout de même substantiel.

Les gens qui représentaient les groupes de femmes, et ceux qui ont proposé ce projet de loi, n'étaient pas d'accord. Ils se sont dit: «Seigneur, les tribunaux vont dire qu'il s'agit de moins de 50 p. 100 du temps et que c'est tout de même substantiel». C'est à ce moment-là qu'ils ont ajouté la règle des 50 p. 100 et également la mention «passer la nuit».

**M. Epstein:** Je n'aimais pas ce texte-là plus que je n'aime celui-ci. Il y a d'autres juridictions, en particulier aux États-Unis, où on a essayé d'adopter une formule et décidé qu'à partir d'un certain seuil on applique la formule et on détermine la proportion avec plus de certitude.

Le comité consultatif va se pencher sur ces questions au cours des mois à venir. Je crois que pour l'instant personne n'a de meilleure idée. Nous savions dès le départ que cela allait causer des problèmes. Tout le monde est d'accord avec le principe selon lequel plus on passe de temps avec un enfant, plus on a droit à un ajustement des lignes directrices.

Je ne crois pas avoir dit que cela ne marchait pas. Ce que j'ai dit, c'est qu'il fallait préciser et rendre le système plus prévisible. Il ne faudrait pas encourager des milliers de personnes à intenter des poursuites à cause de cet article. Quarante pour cent, ce n'est pas très clair. On ne sait pas très bien ce que cela veut dire, et l'interprétation changera selon les juges. Si vous comptez 40 p. 100 en comptant les jours, cela vous donne 400 ou 500 jours par an. Par contre, si vous comptez les heures, on ne sait pas très bien s'il s'agit des heures où l'enfant est éveillé ou des heures où il est à l'école. C'est très difficile à interpréter. Cela mérite d'être précisé.

**Le sénateur Jessiman:** Cela pourrait être soumis à la Cour suprême. On saurait alors ce que cela signifie vraiment.

**M. Epstein:** Je crois que vous devriez rectifier cela avant d'en arriver là.

**Senator Jessiman:** I wish to refer you to the Divorce Act and the definition of "child of the marriage". Do you have the act in front of you?

**Mr. Epstein:** Yes.

**Senator Jessiman:** It says that a child of the marriage is a child of two spouses or former spouses who, at the material time, is under the age of majority and who is not withdrawn from their charge. It also states that a child of the marriage is also one who is of the age of majority or over and under their charge but unable, by reason of illness, disability or other cause, to withdraw from their charge or to obtain the necessities of life.

I read the part of your document in which you gave a number of examples. I will give you an example. You tell me whether the guidelines provide what I think they provide under the following scenario.

A man and wife divorce. The children are very young. An order is given awarding custody to the wife. Several years later, one of the children attains the age of majority. The order is silent as to whether that child is a child of the marriage. The order is silent as to the child, by reason of illness, disability or some other cause — as you and I know, that means higher education — is unable to withdraw from their charge. I do not agree with that particular interpretation, but that is all right. The Supreme Court says that that is what it means. However, the order itself is silent as to that child remaining within the marriage for these reasons set out in paragraph (b).

I do not think these guidelines say that. I am referring to section 3(2), which states:

Unless otherwise provided under these Guidelines, where a child to whom a child support order relates is the age of majority or over, the amount of the child support order is

(a) the amount determined by applying these Guidelines as if the child were under the age of majority;

**Mr. Epstein:** The conjunction "or" is included in that paragraph.

**Senator Jessiman:** However, the court has said nothing at this point.

**Mr. Epstein:** That is not so. That is an understandable misunderstanding of how the court works.

**Senator Jessiman:** I think I know how the court works; I practised law for 50 years. What do you mean?

**Mr. Epstein:** I meant how the court works in terms of making these orders under the guidelines.

Until the passage of these guidelines, it used to be that the court would make an order for each child. If a court was ordering \$600 a month and there were three children, the court would name the children, their ages, their dates of birth, and say that support is \$200 per month for each child. Usually it would go on to say that this would continue "as long as they are a child of the marriage under the Divorce Act". That meant that the recipient parent

**Le sénateur Jessiman:** J'aimerais vous renvoyer à la Loi sur le divorce et à la définition d'un «enfant à charge». Avez-vous la loi sous les yeux?

**M. Epstein:** Oui.

**Le sénateur Jessiman:** On voit qu'un enfant à charge est l'enfant de deux époux ou anciens époux qui, au moment considéré, n'a pas atteint sa majorité et qui est toujours à leur charge. On voit également qu'un enfant à charge est également une personne ayant atteint ou dépassé l'âge de la majorité, si elle est à leur charge sans pouvoir, pour cause de maladie, ou d'invalidité, ou pour toute autre cause, cesser d'être à leur charge et subvenir à ses propres besoins.

J'ai lu le passage de votre document où vous donnez des exemples. Je vais vous donner un exemple. Vous me direz si les lignes directrices fournissent les indications que je crois dans les circonstances suivantes.

Un homme et une femme divorcent. Les enfants sont très jeunes. Une ordonnance est rendue qui accorde la garde à la femme. Plusieurs années plus tard, un des enfants devient majeur. L'ordonnance ne précise pas qu'il s'agit d'un enfant à charge. L'ordonnance ne dit rien au sujet de l'enfant qui ne peut cesser d'être à leur charge, pour cause de maladie ou d'invalidité ou pour toute autre cause — et comme nous le savons, cela signifie des études supérieures. Je ne suis pas d'accord avec cette interprétation, mais ça ne fait rien. La Cour suprême considère que c'est la bonne. Toutefois, l'ordonnance ne dit pas que cet enfant reste à charge pour les raisons prévues au paragraphe b).

Ce n'est pas ce que disent les lignes directrices, d'après moi. Je me réfère à l'article 3(2), qui stipule:

Sauf disposition contraire des présentes lignes directrices, le montant de l'ordonnance alimentaire à l'égard d'un enfant majeur est:

a) le montant déterminé en application des présentes lignes directrices comme s'il était mineur;

**M. Epstein:** La conjonction «ou» figure dans ce paragraphe, dans le texte anglais seulement.

**Le sénateur Jessiman:** Toutefois, jusqu'à présent, les tribunaux n'en ont pas parlé.

**M. Epstein:** Ce n'est pas exact. Les tribunaux ne fonctionnent pas de cette façon-là, mais c'est une erreur compréhensible.

**Le sénateur Jessiman:** Je crois savoir comment les tribunaux fonctionnent; j'ai pratiqué le droit pendant 50 ans. Que voulez-vous dire?

**M. Epstein:** Je parle du fonctionnement des tribunaux lorsqu'ils délivrent ces ordonnances en application des lignes directrices.

Jusqu'à l'adoption de ces lignes directrices, les tribunaux délivraient une ordonnance pour chaque enfant. Si un tribunal ordonnait 600 \$ par mois et qu'il y avait trois enfants, on nommait les enfants, leur âge, leur date de naissance, et on précisait que la pension était de 200 \$ par mois par enfant. D'ordinaire, on disait ensuite que cette pension continuerait «tant que l'enfant resterait à charge conformément à la définition de la



would continue to receive \$200 every month as long as that child fit the definition of "child" under the Divorce Act.

That has changed under the guidelines. Now, if you have two children, age six and ten, the court makes one order. It does not separate them because the guidelines move up from one child to two children to three children. It is not individual.

In this case, let us say the court made an order of \$1,000 a month for two children. Approximately 10 years goes by and the oldest child becomes 19. What happens then? First, the parties can agree to leave the order alone and it stays in force if that child is still in school, because reaching the age of majority is not a cut-off point. It is only falling outside the definition of "child of a marriage" that becomes the cut-off point. If the child is in school and the parties leave well enough alone, then the order continues in force.

However, if one party or the other wishes to deal with that 18-year-old, either because he is going off to school or for some other reason, then the variation provisions of the Divorce Act provide that any change in circumstances that triggers a different result under the guideline can be brought to a court. The coming of age of majority is a circumstance under the guideline which automatically gives every recipient of child support and every payor of child support an automatic right to go to court to have the amount revisited.

In the vast majority of cases, the parties will agree either that the amount is appropriate or that there should be a table amount for child one and a different amount for child two. The parties or the court may decide that with respect to child two, the child over the age of majority, the guideline amount is now inappropriate. It might be inappropriate because the child has a part-time job earning money while going to school or it might be because the child is based in Toronto but going to school in Victoria. There are different considerations. It might also be because there are increased access expenses. There might be a host of reasons as to why the order would be changed, but the parties do have an automatic right. One of the clever features of this act allows an automatic change.

**Senator Jessiman:** Perhaps I am not explaining it correctly to you. Let me try again, if I may.

The order is silent. It does not say when the child becomes of a certain age or over the age.

**Mr. Epstein:** You therefore do not know when you should stop having to pay support.

**Senator Jessiman:** The parties do not agree. The child is over the required age, but they do not agree on whether the child is disabled or whatever.

**Mr. Epstein:** I understand that. The mother is saying that she is entitled to receive support, and the father is saying that the child is

Loi sur le divorce». Autrement dit, le parent récipiendaire continuait à recevoir 200 \$ par mois tant que la situation de l'enfant correspondait à la définition d'un «enfant» aux termes de la Loi sur le divorce.

Avec les lignes directrices, cela a changé. Aujourd'hui, si vous avez deux enfants, de six et 10 ans, le tribunal délivre une seule ordonnance. On ne sépare pas les enfants car les lignes directrices prévoient plusieurs paliers, de un à deux, à trois enfants. Ce n'est plus individuel.

Dans ce cas, supposons que la cour ordonne 1 000 \$ par mois pour deux enfants. Une dizaine d'années s'écoulent et le plus vieux atteint 19 ans. Que se produit-il? Premièrement, les parties peuvent se mettre d'accord pour ne rien changer, et l'ordonnance reste en vigueur si l'enfant va toujours à l'école. En effet, l'âge de la majorité n'est pas un âge limite. C'est seulement lorsque la définition d'un «enfant à charge» n'est plus valable que l'ordonnance cesse de s'appliquer. Si l'enfant va à l'école et que les parties décident de ne rien changer, l'ordonnance reste en vigueur.

Toutefois, si l'une ou l'autre partie souhaite modifier l'entente en ce qui concerne cet enfant de 18 ans, soit parce qu'il poursuit des études, soit pour une autre raison, les variantes prévues par la Loi sur le divorce prévoient que tout changement des circonstances qui modifie le résultat des lignes directrices peut être soumis à la cour. La majorité est une circonstance prévue par les lignes directrices qui donne automatiquement à tout récipiendaire d'une pension alimentaire pour enfant et à tout payeur d'une pension alimentaire, le droit automatique de faire modifier la somme par un tribunal.

Dans la grande majorité des cas, les parties sont d'accord pour reconnaître que la somme est justifiée ou bien qu'il devrait y avoir un barème pour le premier enfant et un barème différent pour le second. Les parties ou le tribunal peuvent décider que dans le cas du deuxième enfant, l'enfant majeur, la somme prévue par les lignes directrices n'est plus justifiée. Cela peut être dû au fait que l'enfant a un emploi à temps partiel et qu'il gagne de l'argent pendant qu'il continue ses études, ou encore parce que, étant de Toronto, il va à l'école à Victoria. Il y a diverses considérations. Les dépenses pour l'accès peuvent avoir augmenté. Il peut y avoir toutes sortes de raisons de changer l'ordonnance, mais les parties ont automatiquement le droit de demander un changement. C'est d'ailleurs une des caractéristiques de cette loi qui est particulièrement bien pensée.

**Le sénateur Jessiman:** Peut-être que je ne me suis pas exprimé clairement. Si vous le permettez, je vais reprendre.

L'ordonnance ne dit rien. Elle ne précise pas à quel moment un enfant atteint un certain âge ou dépasse cet âge.

**M. Epstein:** Par conséquent, vous ne savez pas quand vous pouvez arrêter de payer la pension alimentaire pour l'enfant.

**Le sénateur Jessiman:** Les parties ne s'entendent pas. L'enfant a atteint sa majorité, mais les parties ne sont pas d'accord sur le fait qu'il souffre d'une incapacité, ou quelque chose de ce genre.

**M. Epstein:** Je comprends cela. La mère prétend qu'elle a droit à une pension; le père prétend que l'enfant ne va pas vraiment à

not really at school, that he is fooling around taking night courses or whatever.

**Senator Jessiman:** That is right. The guidelines now say that until such time as you obtain a court order, you continue to pay, which is not fair. I would have no objection if it were the reverse. If the court decides that you pay more, you pay more. You pay under the guidelines. However, it should be automatic unless there is an order saying that the person is unable by reason of illness, disability, or other cause. If the order is silent, the parties cannot agree, and the facts are not clear, it is incumbent upon the non-custodial parent who has a child of majority age, not necessarily at school, not necessarily fitting this definition, to continue to pay unless he goes to court. That is unfair. I think it is unconstitutional. I think it should be challenged. I was hoping to get some support from you first.

**Mr. Epstein:** Senator, while I agree that there needs to be some adjustment with respect to people who have their child an unusual amount of time, or more than the ordinary amount of time, I respectfully do not agree with your suggestion here. The courts in this country have uniformly said that child support is the responsibility of both parents and that a child who is in full-time attendance at a school, college, or university pursuing an education is a dependent child. We know that the costs of education are rising. We know that the surviving in this economy is difficult for people without an education. We should promote legislation that allows children to get an education and not be completely over-burdened with student debt and student loans by the time they graduate. If that is the case, then you must allow children to be supported under legislation.

If the problem you perceive is that the order does not say when it stops, I say respectfully that it does say when it stops. The order says that support stops when the child is no longer a child of the marriage. If the child has dropped out of school and the mother continues to collect support, the father, on two days' notice, can go to court for a determination that the support has ended. Putting the onus on the recipient to go back to enforce an order or to obtain a further declaration that an order that has been made stays in force just because the child has turned 18 does not attract my sympathy.

**Senator Jessiman:** What province are you from?

**Mr. Epstein:** Ontario.

**Senator Jessiman:** Are you telling me that you can appear before a court with two days' notice? I can tell you that you cannot get before the court in two days.

**Mr. Epstein:** Senator, this is a straightforward determination of an agreement or a court order. In most jurisdictions in this country, you can serve a notice in two days and be in court in four days. In Toronto, you could be there in two days if you really wanted to, certainly within a week. There is no court in this country that you could not be before in a month. Since you only pay by the month, that does not seem to me to be an excessive burden.

l'école, qu'il passe sa journée à s'amuser et qu'il suit des cours du soir, et cetera.

**Le sénateur Jessiman:** Exactement. Les lignes directrices précisent maintenant qu'on doit continuer à payer tant qu'on n'a pas obtenu une nouvelle ordonnance, ce qui n'est pas juste. Si c'était l'inverse, je n'aurais pas d'objection. Si le tribunal décide que vous devez payer plus, vous payez plus. Vous payez selon les lignes directrices. Toutefois, ça devrait être automatique, à moins qu'une ordonnance ne précise que la personne ne peut subvenir à ses besoins pour cause de maladie, d'incapacité, et cetera. Si l'ordonnance ne dit rien, quand les parties ne sont pas d'accord, le parent qui n'a pas la garde de cet enfant qui a atteint sa majorité mais qui ne va pas forcément à l'école, qui ne correspond pas forcément à cette définition, doit continuer à payer à moins d'obtenir une ordonnance du tribunal. C'est injuste. À mon avis, c'est même inconstitutionnel et cela devrait être contesté. J'espérais que vous seriez de mon avis.

**M. Epstein:** Sénateur, je reconnais que des modifications sont nécessaires lorsque les gens ont la charge d'un enfant pour une période exceptionnellement longue, mais dans ce cas, je ne suis pas d'accord avec votre suggestion. Les tribunaux de ce pays ont toujours considéré que les deux parents étaient responsables financièrement de leur enfant et qu'un enfant qui fréquente l'école, le collège ou l'université à temps plein, est un enfant à charge. Nous savons que les coûts de l'éducation augmentent. Nous savons que dans l'économie actuelle, les gens ont du mal à survivre sans éducation. Nous devrions adopter des lois qui permettent aux enfants de faire des études, et cela, sans être écrasés par une dette étudiante et des prêts étudiants excessifs lorsqu'ils quittent l'université. Pour cela, il faut que la loi encourage les parents à entretenir leurs enfants.

Si le problème que vous voyez est que l'ordonnance ne précise pas à quel moment les paiements cessent, je vous ferai observer respectueusement que cette précision existe. L'ordonnance dit que le paiement de la pension alimentaire cesse lorsque l'enfant n'est plus un enfant à charge. Si l'enfant a quitté l'école et que la mère continue à toucher la pension, avec deux jours de préavis, le père peut demander à la cour une ordonnance pour mettre fin à cette pension. Je n'ai aucune sympathie pour l'idée d'obliger le bénéficiaire à faire des démarches pour faire respecter une ordonnance et obtenir qu'elle soit reconduite, et cela, simplement parce que l'enfant a atteint 18 ans.

**Le sénateur Jessiman:** De quelle province êtes-vous?

**M. Epstein:** De l'Ontario.

**Le sénateur Jessiman:** Vous me dites qu'on peut avoir une audience devant un tribunal avec deux jours de préavis? Je peux vous assurer que c'est tout à fait impossible.

**M. Epstein:** Sénateur, il s'agit d'une détermination très simple d'un accord ou d'une ordonnance de la cour. Dans la plupart des provinces, on peut faire une demande en l'espace de deux jours et comparaître en l'espace de quatre jours. À Toronto, si vous le voulez vraiment, vous pouvez probablement avoir une audience dans les deux jours, et certainement dans la semaine qui suit. Il n'y a pas de tribunal dans ce pays qui n'accorderait une audience



**Senator Cools:** I have a great deal of correspondence on this issue. The conflict seems to arise not around the issue that a child in university needs assistance and support; the conflict seems to arise around who should receive the support, the child or the custodial parent. There are literally hundreds of cases in which the non-custodial parent is quite happy to pay support for that child but the conflict is with regard to who should receive the money. Do you have any data on such situations?

Although you say it can be changed in two days, I have much correspondence from people who tell me it has taken them two years or so to have it changed. Do you have any hard data? How can we get some hard numbers?

**Mr. Epstein:** I do not think anyone is collecting this data, but I will tell you why I think these things drag on. This is a serious public education issue. I think that people who think they are no longer required to pay support simply do not pay it, and the enforcement mechanisms in this country are so overburdened and slow that they do not get around to enforcing it for a very long period of time. There is a hiatus where no one does anything, and then, all of a sudden, in Ontario, for example, they get a notice from the Family Responsibility Office saying that they are \$22,000 in arrears. All of a sudden they are 11 months in arrears and must scramble. It takes some time to get to court to straighten it out. That is a problem.

**Senator Cools:** You are not describing the instance of the parent who is trying to support the child directly; you are talking about the parent who is in arrears. I can cite you an example right now. It is quite fresh in my mind. The father pays \$1,000 a month for a child who is about 20 and is away at university. The mother keeps \$800 and sends the child \$200.

**Mr. Epstein:** That is not how the section works.

**Senator Cools:** Perhaps not, but that is how it works in the real world. The parent who wants to see their child through university in these circumstances is quite often impaired by the other parent who wants the cash for him or herself. That is something we will have to examine. I was hoping you had some numbers.

**Mr. Epstein:** Under the guidelines with respect to post-secondary education, the legislation provides that the amount of that expense is shared by the spouses in proportion to their respective incomes, and it includes a consideration of what, if anything, the child should contribute. I think the guideline deals with university education expense in quite an appropriate fashion.

**Senator Cools:** We heard many witnesses last year who told us that —

**The Chairman:** This is becoming a bit of an argument.

**Senator Cools:** It is an important issue.

**The Chairman:** I understand that it is.

en moins d'un mois. Comme les pensions sont payées mensuellement, cela ne semble pas poser de difficulté excessive.

**Le sénateur Cools:** J'ai reçu beaucoup de lettres à ce sujet. Lorsque les gens ne sont pas d'accord, ce n'est pas tellement sur le fait qu'un enfant qui fréquente l'université a besoin d'aide et de soutien, c'est plutôt sur la question de savoir qui doit recevoir cette aide, de l'enfant ou du parent qui a la garde. Il y a littéralement des centaines de cas où le parent qui n'a pas la garde paie volontiers la pension de l'enfant, mais n'est pas d'accord quant au récipiendaire. Avez-vous des données sur ces situations?

Vous dites que l'ordonnance peut être changée en deux jours, mais j'ai des quantités de lettres de gens qui me disent qu'il leur a fallu deux ans pour la faire changer. Avez-vous des données précises? Comment pouvons-nous en obtenir?

**M. Epstein:** Je ne pense pas que quiconque recueille ce genre de données, mais je peux vous dire pourquoi à mon avis ce genre de choses peut traîner. C'est un véritable problème d'éducation du public. Les gens qui pensent qu'ils n'ont plus à payer de pension alimentaire arrêtent tout simplement de le faire, et les mécanismes d'application de la loi sont tellement surchargés, tellement lents, qu'il faut très longtemps pour obtenir quelque chose. Il y a une longue période pendant laquelle personne ne fait rien, puis soudain, en Ontario par exemple, ils reçoivent du Bureau des obligations familiales un avis leur disant qu'ils ont un arriéré de 22 000 \$ à payer. Un beau jour, ils ont 11 mois de retard et c'est la panique. Il faut un certain temps pour que la Cour remette de l'ordre dans la situation. C'est un problème.

**Le sénateur Cools:** Vous ne nous parlez pas du cas d'un parent qui voudrait verser la pension directement à l'enfant. Vous parlez du parent qui est en retard dans ses paiements. Je peux vous donner un exemple tout de suite. Je m'en souviens très bien. Le père paie 1 000 \$ par mois pour un enfant qui a environ 20 ans et qui va à l'université. La mère garde 800 \$ et envoie 200 \$ à l'enfant.

**M. Epstein:** Ce n'est pas l'objet de cette disposition.

**Le sénateur Cools:** Peut-être pas, mais dans la vie, c'est ainsi que les choses fonctionnent. Dans de telles circonstances, un parent qui souhaite voir son enfant faire des études se heurte à un problème lorsque l'autre parent préfère garder l'argent pour lui-même ou pour elle-même. C'est une chose que nous allons devoir étudier. J'espérais que vous auriez des chiffres.

**M. Epstein:** En ce qui concerne l'éducation postsecondaire, les lignes directrices prévoient que ces dépenses doivent être partagées par les conjoints proportionnellement à leurs revenus respectifs, et une contribution de l'enfant lui-même est tout à fait possible également. À mon avis, les lignes directrices offrent une solution tout à fait juste pour ce qui concerne les frais des études universitaires.

**Le sénateur Cools:** L'année dernière, de nombreux témoins nous ont dit que...

**Le président:** Cela ressemble un peu à une dispute.

**Le sénateur Cools:** C'est une question importante.

**Le président:** Je comprends cela.

**Senator Pépin:** I agree that we must be more precise and have clearer legislation. However, I must say that I find it distressing that, when dealing with the custody of children, I have the feeling that legislation is being written much more for the comfort of the parents than for the protection of children.

My question comes from another angle.

[Translation]

It is a question of money. You also mentioned that the parents...

[English]

...fighting over access, but it is also because they want more money.

[Translation]

I know that the Act has not been in effect for a very long time. On the basis of your experience, are you able to tell us whether the children who spend 50 per cent of their time with one parent and 50 per cent with the other are happy? On the one hand, some young children adapt very well, and on the other, some adolescents need a nest, a stable point of reference. I know that there are no studies on this, but on the basis of your experience, what do you think? Has the children's welfare been taken into account?

[English]

**Mr. Epstein:** Your concern is an extremely important and obviously will be looked at by the joint committee on custody and access. This section of the guideline already presupposes that the parents have worked out some arrangement and therefore does not address how they work it out. That legislation is covered under the custody provisions of the Divorce Act.

Your question really concerns the role of joint custody and the role of parents in resolving these disputes among children. There is a considerable body of literature in the world about joint custody and the value to children. By and large, the authors of that literature say that different children in different cases require different things, and at different ages children require different things. Moving a one-year-old child back and forth between two homes on a week-on-week-off basis is not recommended by anyone. On the other hand, forcing a 14-year-old to go back and forth when the 14-year-old does not wish to is not recommended by anyone. One must strike a balance.

We do know from the literature that parents who resolve custody and access disputes amicably have children who can handle it. It is not so much the schedule but how the parents deal with each other. If the parents deal with each other well, children will generally do well no matter what the schedule. If parents deal with each other badly, children will suffer no matter how much time they have with the custodial parent and how much time they have with the access parent. It takes only moments a day to undermine the other parent.

**Le sénateur Pépin:** Je suis d'accord quand vous dites que la loi doit être plus précise et plus claire. Toutefois, les questions de garde d'enfants me mettent souvent mal à l'aise car j'ai l'impression que la législation cherche plus à être commode pour les parents qu'à protéger les enfants.

Je pose cette question d'un autre point de vue.

[Français]

Il s'agit de l'argent. Vous avez mentionné aussi que les parents...

[Traduction]

... se battent au sujet de l'accès, mais également parce qu'ils veulent plus d'argent.

[Français]

Je sais que la loi n'est pas en application depuis très longtemps. Avec l'expérience que vous avez, êtes-vous en mesure de dire si les enfants qui sont 50 p. 100 du temps avec un parent et 50 p. 100 avec l'autre sont heureux? D'une part, il y a des enfants en bas âge qui s'adaptent très bien et, d'autre part, il y a des adolescents qui ont besoin d'un nid, de s'accrocher quelque part. Je sais qu'il n'y a pas d'études qui ont été faites, mais selon votre expérience, qu'en pensez-vous? A-t-on considéré le bien-être des enfants?

[Traduction]

**M. Epstein:** Votre souci est particulièrement important, et il est certain que le comité mixte sur la garde et sur l'accès se penchera sur la question. Ce passage des lignes directrices suppose déjà que les parents se sont mis d'accord et, par conséquent, il n'y a pas de précisions sur la façon de parvenir à cet accord. Tout cela figure dans les dispositions sur la garde de la Loi sur le divorce.

Votre question porte sur le rôle de la garde partagée et le rôle des parents lorsqu'il y a des différends entre les enfants. Il existe aujourd'hui une littérature considérable dans le monde au sujet de la garde partagée et des avantages de cette option pour les enfants. Dans l'ensemble, les auteurs nous disent que les solutions diffèrent selon les enfants et selon les circonstances, et que selon leur âge, tous les enfants n'ont pas besoin des mêmes choses. Dans le cas d'un enfant d'un an, lui faire passer une semaine chez l'un et une semaine chez l'autre n'est recommandé par personne. D'un autre côté, forcer un enfant de 14 ans à faire le va-et-vient quand il ne le souhaite pas n'est pas recommandé non plus. Il faut trouver un point d'équilibre.

D'après tous ces écrits, les parents qui se mettent d'accord à l'amiable sur la garde et sur l'accès ont des enfants qui le supportent bien. Ce n'est pas tellement la routine qui compte, mais la façon dont les parents communiquent entre eux. Si les parents communiquent bien, en règle générale, quelle que soit la routine décidée, les enfants réagiront bien. Si les parents ont de mauvais rapports, les enfants souffriront, quel que soit le temps qu'ils passent avec le parent qui a la garde, quel que soit le temps qu'ils passent avec le parent qui n'a pas la garde. Il suffit de quelques minutes par jour pour démolir l'autre parent aux yeux d'un enfant.



Accordingly, I hope that, when the House and the Senate look together at custody and access, they will look at a new approach to resolving custody and access disputes. One size does not fit all. A presumption of joint custody is no better than a presumption of sole custody. We need a whole new approach to custody in this country, and we need to look at what other progressive countries are doing in this area. Once we have sorted out what that is, it may be time to revisit section 9.

If the question is whether one size fits all, the answer is absolutely not. It depends on the parents, it depends on the child, and it depends on the social environment in which they are raised. We are living with custody and access laws that have not been changed, although we have tinkered with them, in more than 50 or 60 years. It is time that we looked at this and brought some balance to this very important area.

**Senator Cohen:** Mr. Epstein, your experience and knowledge has certainly given us a lot of food for thought and presented many questions.

In your experience with the public and the lawyers and judges, do you feel that they have accepted the principle that the custodial parent is not to be considered when assessing the support obligations of the non-custodial parent?

**Mr. Epstein:** I am not so sure that that has reached universal acceptance. This was a very controversial section, and it was a novel idea by the National Family Law Committee. It would not have been my approach, but it is an approach that deserves study. At the moment, it does not appear to be causing the kind of controversy in action that it did when it was in draft legislation.

There was a considerable movement against this approach initially because it did away with an approach called the "Paris approach" which proportionately looked at these issues, and the lawyers had been used to that approach. However, by and large, lawyers and judges are beginning to see that the numbers produced are reasonable. The more they see that the numbers are reasonable, the less they are concerned with how they arrived at them.

I have indicated in my brief this is an issue that should be revisited at the end of the five-year period because I too have some doubts about this approach. I do not doubt that guidelines should be here, but I wonder whether this particular approach is more aggravating than it is worth and whether you could adopt the tables and look at some different formulas. I would let this have a fair run before I tinkered with it because it is becoming less controversial by the day.

There is still joint responsibility, although it is calculated a little differently. If the numbers being produced are reasonable numbers, and they seem to be working, then I am not so sure this controversy will not die away. It is too early to tell. It should be monitored.

Pour cette raison, lorsque la Chambre et le Sénat se pencheront sur les questions de garde et d'accès, j'espère qu'ils trouveront de nouvelles idées pour résoudre les différends de garde et d'accès. Il n'y a pas de solution unique. Une présomption de garde partagée ne vaut pas mieux qu'une présomption de garde unique. Dans ce pays, nous avons besoin d'idées nouvelles dans ce domaine et nous devons aller voir dans d'autres pays progressistes ce qui a été fait. Après cet exercice, il sera peut-être temps de repenser l'article 9.

Si vous m'avez demandé s'il existe une solution unique, la réponse est absolument pas. Cela dépend des parents, cela dépend de l'enfant, cela dépend de l'environnement social dans lequel il est élevé. Nos lois actuelles sur la garde et sur l'accès ont subi des modifications mineures, mais elles n'ont pas changé depuis plus de 50 ou 60 ans. Il est temps de repenser toute cette situation et d'introduire un certain équilibre dans ce domaine particulièrement important.

**Le sénateur Cohen:** Monsieur Epstein, grâce à votre expérience et à votre connaissance du sujet, vous nous avez certainement donné matière à réflexion.

Sur la base des contacts que vous avez eus avec le public, avec les avocats et avec les juges, pensez-vous que ceux-ci aient accepté le principe selon lequel le parent qui a la garde ne doit pas entrer en ligne de compte quand on évalue les obligations financières du parent qui n'a pas la garde?

**M. Epstein:** Je ne suis pas certain que cela soit universellement accepté. Ce chapitre a été controversé depuis qu'il a été suggéré par le comité national sur le droit de la famille. Ce n'est pas ce que j'aurais préféré, mais c'est une solution qui mérite d'être étudiée. Pour l'instant, cela ne semble pas susciter autant de controverse, dans la pratique, que cela n'en suscitait lorsque le projet de loi était à l'étude.

Au départ, on s'était beaucoup élevé contre cette méthode car c'était différent de ce qu'on appelait alors la «méthode de Paris» qui voyait les choses sur une base proportionnelle. Les avocats avaient fini par s'habituer à cette méthode. Toutefois, dans l'ensemble, les avocats et les juges commencent à se rendre compte que sur le plan des montants les résultats sont raisonnables. Plus les montants qu'ils voient sont raisonnables, moins ils s'inquiètent de la façon dont ces montants ont été fixés.

Dans mon mémoire, j'ai dit qu'il faudrait revenir sur cette question à la fin de la période de cinq ans car, moi aussi, j'ai des doutes au sujet de cette méthode. Je ne doute pas de l'importance des lignes directrices, mais je me demande si cette méthode ne pose pas plus de problèmes qu'elle n'en résout, et s'il ne sera pas possible d'adopter les barèmes et d'envisager une formule différente. Cela dit, la controverse diminue de jour en jour, et pour cette raison, je pense qu'il faut donner une chance à cette méthode avant d'essayer d'arranger les choses.

La responsabilité partagée existe toujours, bien qu'elle soit calculée différemment. Si les montants fixés sont raisonnables, si le système semble fonctionner, il est possible que cette controverse disparaisse. Il est trop tôt pour se prononcer, pour l'instant, le mieux est de surveiller la situation.

**Senator Cohen:** In an amicable relationship, marriage or whatever, no parent is forced to send their child on to secondary education, to university. No law says, "You must do this." If I am reading this right, these guidelines say the non-custodial parent must pay for the secondary education of the child. I may be wrong.

I feel that if the custodial parent is able to contribute toward the education of that child, or if the child can be encouraged to contribute through summer jobs, that that somehow should be recognized.

Nowhere do we define what expenses for post-secondary education are or what constitutes a post-secondary education and how long it should last. We can talk about tuition, boarding, a second-hand car with a licence and insurance, all those implications that go with being on campus or travelling by plane. To make it simpler, there should be definitions in both these areas.

**Mr. Epstein:** I spent yesterday afternoon on an arbitration between two parents fighting over how much each should pay and what they should pay for post-secondary education, so the topic is quite fresh to me. Let me first deal with the first part of your question.

I do not think this section in fact forces parents to pay for post-secondary education because there is a threshold in section 1. The threshold takes into account the necessity of the expense in relation to the child's best interests and the reasonableness of the expense having regard to the means of the spouses and the child and the family spending pattern prior to the separation. If you do not meet that threshold of necessity, reasonableness and fitting in with the family's spending pattern, you never get to the issue of post-secondary education.

If, however, you meet that threshold, then the second part of your question comes into play. The custodial parent is required to contribute because under section 7.(2) of the guideline, in determining the amount of the expense, the expense is shared in proportion to their respective incomes. If a wife received spousal support, that would be included as her income, and she must pay a proportion of that for secondary expense. There is no doubt that the custodial parent does bear an expense. The issue I faced yesterday was a disagreement over what the percentages should be because there was some suspicion that people were not being forthright about their statements of income.

The courts have a long track record in considering what are reasonable expenses for post-secondary education. However, it would not hurt to further define it. For example, one of the disputes yesterday was whether it included the meal plan at the university. As the husband was paying child support under the guidelines, he said the meal plan should not be included in the post-secondary expense. Reasonable people could differ on that. I agree that it could require some clarification.

**Le sénateur Cohen:** Dans une relation amicale, qu'il s'agisse d'un mariage ou d'autre chose, aucun parent n'est forcé d'envoyer son enfant faire des études secondaires ou universitaires. Aucune loi ne les y oblige. Si j'ai bien compris, ces lignes directrices forcent le parent qui n'a pas la garde à payer pour l'éducation secondaire de l'enfant. Je me trompe peut-être.

J'estime que si le parent gardien est en mesure de contribuer à l'éducation de l'enfant ou si l'enfant peut être encouragé à y contribuer par des emplois d'été, il faut reconnaître la chose d'une façon ou d'une autre.

Nous ne définissons nulle part ce qui constituent des dépenses pour l'enseignement postsecondaire ou ce que veut dire l'enseignement postsecondaire et quelle devrait en être la durée. Nous pourrions parler de frais de scolarité, de frais de pensionnat, du coût d'une voiture d'occasion avec permis de conduire et assurances, de toutes ces dépenses possibles qui découlent du fait de fréquenter un établissement d'enseignement ou de voyager par avion. Pour simplifier les choses, il faudrait des définitions dans ces deux domaines.

**M. Epstein:** J'ai passé l'après-midi d'hier à servir d'arbitre entre deux parents qui se disputaient au sujet du montant que chacun devait payer et du montant à payer pour l'enseignement postsecondaire. Le sujet est donc tout à fait présent à mon esprit. Permettez-moi d'aborder le premier volet de votre question.

Je ne crois pas que cette disposition oblige les parents à payer l'enseignement postsecondaire. En effet, le paragraphe (1) comporte une limite. Cette limite tient compte de la nécessité des dépenses par rapport à l'intérêt de l'enfant et du caractère raisonnable par rapport aux ressources des époux et de l'enfant et aux habitudes de dépenses de la famille avant la séparation. Donc, si les limites que constituent les critères de la nécessité, du caractère raisonnable et du fait que les dépenses correspondent aux habitudes de dépenses de la famille ne sont pas atteintes, la question de l'enseignement postsecondaire ne se pose jamais.

Si, cependant, ces limites sont atteintes, alors c'est le deuxième volet de votre question qui devient pertinent. Le parent gardien doit contribuer puisque, aux termes de l'article 7.(2) des lignes directrices, les dépenses sont déterminées en proportion du revenu de chaque époux. Si une femme bénéficiait d'une ordonnance alimentaire à titre d'épouse, cela ferait partie de son revenu et elle en verserait une proportion à titre de dépenses pour les études. Il est certain que le parent ayant la garde assume des dépenses. Hier, j'étais dans une situation où on était en désaccord au sujet des pourcentages puisque l'une des parties soupçonnait l'autre de ne pas divulguer tout son revenu.

Les tribunaux ont une longue expérience pour ce qui est de déterminer ce qui peut constituer des dépenses raisonnables en matière d'enseignement postsecondaire. Cependant, cela ne ferait pas de tort de les définir davantage. Par exemple, on se demandait hier si cela englobait l'abonnement au service de repas de l'université. Puisque le mari versait une pension alimentaire pour enfants aux termes des lignes directrices, il déclarait que l'abonnement aux repas ne devrait pas faire partie des dépenses liées aux études postsecondaires. Il est bien évident que des gens raisonnables pourraient ne pas avoir le même avis sur la question.



As a matter of real life, lawyers generally agree in separation agreements, by which 98 per cent of all cases are settled, that when the child starts post-secondary education, that there usually is a lowering of the amount of child support being paid in order to offset some of the costs of university.

Once lawyers become accustomed used to the guidelines, they will anticipate this problem, will plan for it, and will balance out a reduction in child support as an offset to the university expense to be paid. I do not think it includes the car, though, no matter how you stretch it.

Let me also respectfully remind you that the custodial parent who has a child away at university usually has that child come back five, six, or seven times a year. They must still maintain the home, must still clothe the child and give the child an allowance, because those costs are not part of university expenses, and still has an arguable case for why child support should continue.

**Senator Cools:** I wish to seek clarification on three points.

First, when you appeared before us last year on Bill C-41, you did not then and you do not now support the changes in the taxing scheme. What you said is not new; you said that to us last year. Many of us could not understand why the government was chasing down the *Thibodeau* decision to make a change. Most people have told us what you told us about not wanting a change in the tax scheme. However, you said today that most of the lawyers and most of the bar do not support it either. Could you amplify that statement for us, please?

**Mr. Epstein:** Senator, I have what I would describe as a middle-class practice. Ms Curtis, who has appeared before the committee, likes to describe it as a carriage trade practice, but that is an unfair characterization.

I act for people who are in relatively high tax brackets and who pay or receive relatively significant support. They are, for the most part, disadvantaged by this legislation. The husband normally paid in 46 cent dollars and the wife usually received in 60 cent dollars. There was a considerable benefit as a result of the savings in tax which was generally paid over to the wife and children. With the end of the deduction and inclusion system, there is less money available for support, both for children and for spousal support. The government gets that extra money.

Frankly, as an outsider, I watched this debate with some interest. My perception was that the women's movement rather forced this on the government. Their initial inclination was not to go along with this because they did not see the particular

Je suis donc d'accord pour dire que certaines précisions s'imposent peut-être à cet égard.

En réalité, les avocats reconnaissent généralement dans le cadre de conventions de séparation, et c'est d'ailleurs de cette manière que se règlent 98 p. 100 des affaires, que lorsque l'enfant commence des études postsecondaires, il y a habituellement une baisse du montant de la pension alimentaire pour enfants, qui vient compenser une partie des coûts d'université.

Une fois que les avocats s'habitueront à utiliser les lignes directrices, ils verront venir ce genre de problème et en tiendront compte en réduisant la pension alimentaire pour enfants en compensation des dépenses d'université à effectuer. Je ne pense pas cependant que cela englobe l'utilisation d'une voiture, la souplesse d'interprétation ayant ses limites.

Permettez-moi de vous rappeler, avec tout le respect que je vous dois, que le parent gardien dont l'enfant est à l'université doit normalement continuer de prendre des dispositions en matière d'organisation du logement, d'achat de vêtements, d'allocation étant donné que l'enfant peut revenir à la maison cinq, six ou sept fois par année. En effet, de tels coûts ne font pas partie des dépenses d'université et de versements d'une pension alimentaire pour enfants et continuent donc d'être justifiés.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais avoir des éclaircissements sur trois aspects.

Tout d'abord, lorsque vous avez comparu devant nous l'an dernier au sujet du projet de loi C-41, vous n'étiez pas favorable à une modification du régime d'imposition, pas plus que vous ne l'êtes aujourd'hui. Ce que vous nous avez dit n'est pas nouveau; vous nous l'avez dit l'an dernier. Bon nombre d'entre nous n'ont pas compris pourquoi le gouvernement a voulu se baser sur l'arrêt *Thibodeau* pour faire un changement. La plupart des gens se sont montrés défavorables à une modification du régime fiscal pour les mêmes raisons que vous. Cependant, vous nous avez dit aujourd'hui que la plupart des avocats et la plupart des membres du Barreau ne sont pas favorables à ce changement non plus. Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet s'il vous plaît?

**M. Epstein:** Sénateur, je décrirais ma clientèle comme appartenant à la classe moyenne. Mme Curtis, qui a comparu devant le comité, se plaît à la qualifier de clientèle bourgeoise, mais je dirais que c'est injuste.

J'agis au nom de personnes qui font partie de catégories d'imposition assez élevées et qui versent ou reçoivent des pensions assez considérables. Ils sont pour la plupart désavantagés par cette mesure législative. Le mari versait normalement des dollars à 46 cents et la femme recevait habituellement des dollars à 60 cents. L'avantage obtenu sur le plan de l'impôt et dont bénéficiaient généralement la femme et les enfants était considérable. Depuis qu'on a mis fin au système de déduction et d'inclusion, il reste moins d'argent pour la pension alimentaire, que ce soit celle des enfants ou celle du conjoint. C'est le gouvernement qui empêche la différence.

À titre d'observateur, je dois dire que j'ai suivi le débat avec passablement d'intérêt. J'ai cru constater que les mouvements de femmes ont obligé le gouvernement à agir. Au départ, le gouvernement n'avait pas tendance à y être favorable puisqu'il

advantage either. The result is that they have a huge tax windfall. I suppose that is nice to have. That was the original goal; that was the end result. Revenue Canada is in it for the long haul, so they will pick up an extra couple hundred million dollars forever. That amounts to a significant amount of money. It was not a good idea.

The bar with whom I practice did not think it was a good idea at the time. It does help people like Mrs. Thibodeau who do not have to take it into account, but it has other implications. For example, if you receive child support now, you cannot use it as income to then get an RRSP. There is a real problem in this country as people get older because men tend to die before women. That leads to a considerable risk of feminization of poverty in this country. It is important that people build up pensions and RRSPs and the like. By not including child support in your income, you have lost an RRSP contribution which might be important down the road. That is one of the other detriments to this legislation to which people did not give much thought.

Generally speaking, I agree with you. I did not think it was a good idea at the time, and I do not now, nor do most of my colleagues. There is quite a significant number of others, to be fair, who see this legislation as a great idea and a great leveller.

**Senator Cools:** My position was consistent all the way through. I never wanted to see the tax structure changed. My position at the time was that women would be the greater losers and that the treasury would be the greatest winner. In any event, so it is. I would encourage all radical feminists to read this testimony.

My next question deals with the issues of your maturing point of view. Last year, you were before us on child support guidelines. I refer you to your testimony of December 12, 1996, page 17:35. You said:

It would be nice, in a perfect world, to tie child support to access. Other governments have tried and failed\$when the Ontario government tried some six or seven years ago, the legislation was met with such condemnation that it was ultimately withdrawn before it was even proclaimed. I do not think, even in a perfect world, that you can tie access to support.

No one has ever proposed that access be tied to support. People have been suggesting that you cannot really look at one without looking at the other, that these terrible divorce situations are not situations where you can compartmentalize and say that this is not related to that. For the people who are separating and divorcing and fighting, it is all one large issue.

Today, in your written submission, you said:

n'y voyait aucun avantage particulier. Le gouvernement se retrouve donc avec un avantage fiscal tout aussi inattendu que considérable. Voilà qui est pas mal, je suppose. Voilà donc à quoi a abouti l'idée qu'on avait au départ. Revenu Canada va récolter durant très longtemps quelques centaines de millions de dollars. C'est beaucoup d'argent. L'idée n'était pas bonne.

Le Barreau dont je suis membre ne jugeait pas non plus à l'époque que l'idée était bonne. C'est avantageux pour les gens comme Mme Thibodeau qui n'a pas à tenir compte de certaines répercussions. Par exemple, la personne qui bénéficie d'une pension alimentaire à l'heure actuelle ne peut pas appliquer le revenu à l'achat d'un REER. Il s'agit là d'un problème tout à fait réel au Canada à mesure que les gens vieillissent, étant donné que les hommes ont tendance à mourir avant les femmes. Voilà qui risque drôlement de féminiser la pauvreté au Canada. Il est important que les gens se constituent des fonds de retraite, des REER, et cetera. Le fait que la pension alimentaire pour enfants ne fasse pas partie du revenu fait perdre des possibilités de cotisation à un REER qui pourraient avoir leur importance à l'avenir. Voilà donc l'un des désavantages de cette loi sur lequel les gens ne se sont pas tellement attardés à l'époque.

En règle générale, je suis d'accord avec vous. Je ne trouvais pas l'idée bonne à l'époque, je ne la trouve pas bonne aujourd'hui, et la plupart de mes collègues sont du même avis. Il faut quand même reconnaître en toute honnêteté que bien des gens trouvent cette mesure législative tout à fait merveilleuse et y voient une mesure de nivellement de première importance.

**Le sénateur Cools:** Pour ma part, je n'ai cessé de dire la même chose. Je n'ai jamais voulu que la structure fiscale soit modifiée. À l'époque, j'estimais que les femmes seraient les grandes perdantes et que le Trésor serait le plus grand gagnant. C'est bien ce qui est arrivé et j'incite toutes les féministes radicales à prendre connaissance du présent témoignage.

Ma prochaine question porte sur l'évolution de votre point de vue. L'an dernier, vous comparaisiez devant nous au sujet des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Permettez-moi de citer votre témoignage du 11 décembre 1996. Vous nous disiez ceci:

Il serait agréable, dans un monde parfait, de lier la pension alimentaire pour enfants et les droits de visite. D'autres gouvernements ont mis cette formule à l'essai et ils ont échoué; lorsque le gouvernement de l'Ontario a tenté l'expérience, il y a six ou sept ans, son projet a soulevé de telles protestations qu'il a fallu l'annuler avant même que la loi ne soit promulguée. Je ne crois pas, même dans un monde parfait, que l'on puisse lier les droits de visite à la pension alimentaire.

Personne n'a jamais proposé de lier le droit de visite à la pension alimentaire. Certains prétendent que l'on ne peut pas vraiment envisager un aspect sans l'autre, que les terribles situations de divorce ne sont pas de celles où l'on peut établir des cloisons étanches entre tel ou tel aspect. Pour les gens qui sont en instance de séparation et de divorce, tout se tient.

Aujourd'hui, dans votre mémoire, vous déclarez ce qui suit:



...It is welcome news that the Government of Canada and the Senate intend to embark upon a study of custody and access through the joint committee that has been established. There is no doubt that one cannot deal with the issue of child support without dealing with the issue of custody and access and there must be some balanced approach in dealing with the problem. The issues of custody and access need to be revisited and fundamental change is likely needed...

I put that in support of you, and in fairness to you. I wanted to put that on the record because it is important. You see a lot of this. I know that Ms Curtis will say you deal with a carriage trade, but the carriage trade still has rights. I thank you for that and for saying to us that the time has come to look at the issues of custody and access. We simply cannot continue this infantile, bureaucratic approach of insisting that they are not connected. They are very much connected.

When you appeared before us last year, you said that you were not so much committed to these guidelines as you were committed to the notion of guidelines. Today, you have stated again that the existence of guidelines has brought some certainty and some predictability. My question to you, then, is: Are you now more committed to these guidelines, or would you consider seeing some fundamental changes to them?

**Mr. Epstein:** Senator, I am frankly surprised at how well the guidelines are going. I anticipated more problems than have presently emerged. It may well be that because of the slowness in the provinces moving with their own legislation, more problems have not emerged as quickly as I thought they would. They are going better, I think, than anyone could reasonably have anticipated. I think they should be given their full five-year run, and then we will see if there should be fundamental change. I do not see any need at the moment for fundamental change. I did previously say that I am committed to guidelines, and I was not sure that these were the best; however, in light of how well they seem to be going, in light of how difficult it is to educate the bar and judiciary overnight, I think they should be given a fair run. It would not be wise to tinker with them too early. Three years from now we will have a much better opportunity, and I would then be in a better position to answer that question.

With respect to my earlier comments, I stand by them. It is dangerous to tie support to access in the sense that you cannot say in legislation that if you do not get access on a given day you do not pay support. That is what the Ontario government tried to do, and it also tried to create strict rules as to what happens when you do not get access. You do not get access for a variety of very complicated reasons: power struggles between parents, past hurts, vengeance, grief, anger. It is a complicated phenomenon. One must change the way people think about custody and access and put children's needs first. I agree that needs to be examined, but you must go incrementally.

... Quelle bonne nouvelle donc d'apprendre que le gouvernement du Canada et le Sénat ont l'intention d'amorcer, par le biais d'un comité mixte, l'étude de la garde et de l'accès, lesquels ne sauraient être considérés séparément du soutien des enfants. La question de la garde et de l'accès doit être revue et faire l'objet de changements fondamentaux...

C'est pour vous appuyer et vous rendre justice que j'ai cité cet extrait aux fins du procès-verbal. Il s'agit d'un aspect important. Votre expérience est considérable. Mme Curtis a beau dire que votre clientèle est bourgeoise, les bourgeois ont encore des droits à ce que je sache. Je vous remercie donc de cette observation tout comme je vous remercie de dire que le temps est venu d'étudier les questions de garde et de droit de visite. Nous ne pouvons tout simplement plus continuer à prétendre de façon infantile et bureaucratique que les deux aspects ne sont pas liés. Ils sont au contraire très liés.

Lorsque vous avez comparu devant nous l'an passé, vous avez déclaré que vous étiez partisan non pas tant des lignes directrices mais de l'idée de lignes directrices. Aujourd'hui, vous avez déclaré une fois de plus que l'existence des lignes directrices a favorisé une certaine mesure de certitude et de prévisibilité. Je vous pose donc la question suivante: êtes-vous désormais plus favorable à ces lignes directrices ou estimez-vous qu'on doit les modifier en profondeur?

**M. Epstein:** Sénateur, je dois reconnaître mon étonnement devant le bon fonctionnement des lignes directrices. Je prévoyais davantage de problèmes que ce qu'on a connu jusqu'à maintenant. C'est peut-être parce que les provinces ont été lentes à légiférer de leur côté qu'un plus grand nombre de problèmes ne se sont pas manifestés aussi rapidement que je l'aurais cru. Les lignes directrices fonctionnent mieux, me semble-t-il, qu'on aurait pu raisonnablement s'y attendre. D'après moi, ce n'est qu'après une période complète de cinq ans qu'on pourra voir s'il y a lieu de proposer des changements en profondeur. Je n'en vois aucunement la nécessité à l'heure actuelle. Je me suis déjà déclaré favorable aux lignes directrices, sans être certain que celles qui étaient proposées étaient les meilleures. Cependant, compte tenu des résultats obtenus jusqu'à maintenant et du temps nécessaire pour informer le Barreau et la magistrature, j'estime qu'il convient de laisser les choses suivre leur cours. Il ne serait pas sage de se mettre trop tôt à les modifier. Dans trois ans, une occasion bien meilleure se présentera, et je serai alors mieux en mesure de répondre à une telle question.

Pour ce qui est des commentaires que j'ai faits antérieurement, je les maintiens. Il est dangereux de lier la pension alimentaire et les droits de visite, dans la mesure où il ne peut être prévu dans la loi que la personne qui n'obtient pas un droit de visite un jour donné pourrait ne pas verser de pension alimentaire. C'est ce que le gouvernement de l'Ontario a tenté de faire, et il a également tenté d'établir des règles d'application strictes au cas où une personne n'obtiendrait pas le droit de visite. Il peut y avoir toute une série de raisons fort complexes pour lesquelles une personne n'obtient pas de droit de visite. Il peut s'agir de luttes de pouvoir entre parents, de blessures antérieures, d'un désir de vengeance,

The guidelines legislation was long overdue, so I supported its passage. I think the custody legislation is now long overdue. The risk was that if you tied them together, you would never get anywhere. Now that you are dealing with custody and access, which you will find to be an extremely complex problem, you are to be congratulated, but I would not have held up the guidelines until you resolved custody and access because that will take a long time. It takes a long time to change attitudes.

**Senator Cools:** You have been very up-front and consistent. I just wanted to note that.

My final question has to do with testimony that was put before us last year by, I believe, Mr. Ross Finnie. I think what Mr. Finnie said mirrored what you were saying. He made the point that these guidelines were intended to go along with the old tax structure. We should review this testimony. To the extent that the bar still has concerns and hesitation about the change to the tax structure, we should revisit Ross Finnie's testimony in the light of what Mr. Epstein has said.

**Mr. Epstein:** I very much doubt that, senator. By the time the guidelines and tables were designed, everyone knew the deduction-inclusion system was gone. I think they were designed with the new structure in mind.

**Senator Cools:** Perhaps they were, but I can look that up. I am fairly certain that he told us that these guidelines had been intended to go with the unchanged, the old tax structure.

**Mr. Epstein:** They are net numbers. They are calculated without the deduction.

**Senator Cools:** We can check. We are hearing consistently that the old tax regime was a desirable one. That is what I am hearing everywhere.

**Senator Jessiman:** I see in the paper today that Ontario is considering an arbitration system.

**Mr. Epstein:** Not in family law, senator. It specifically excludes family law for a variety of reasons.

**The Chairman:** Mr. Epstein, how many meetings have you attended of the child support advisory committee since May?

**Mr. Epstein:** Two, I believe, senator, and there is another one scheduled in Quebec City at the end of March.

**The Chairman:** I do not want to embarrass you or your colleagues; however, in general, would you say that the views you have expressed here represent a consensus?

de chagrin, de colère. Le phénomène est fort complexe. Il faut changer les mentalités en matière de garde et de droit de visite et accorder la primauté aux besoins des enfants. Je suis bien d'accord sur la nécessité d'examiner cette question, mais il faut agir de façon progressive.

La mesure législative concernant les lignes directrices avait déjà trop tardé et c'est pourquoi j'en ai appuyé l'adoption. Je pense maintenant qu'il est grand temps qu'on adopte une loi en matière de garde. En liant les deux questions, on aurait risqué de n'aboutir à rien du tout. Vous vous penchez maintenant sur la question de la garde et du droit de visite, dont vous serez en mesure d'évaluer la grande complexité, et je vous en félicite. Cependant, il n'aurait pas fallu attendre une solution en matière de garde et de droit de visite avant de légiférer sur les lignes directrices. En effet, ce sera un long processus. Il faut beaucoup de temps pour changer les attitudes.

**Le sénateur Cools:** Vous avez été franc, direct et cohérent. Je tenais à le dire.

Ma dernière question concerne le témoignage que nous avons entendu l'an dernier de M. Ross Finnie, je crois. Je pense que les propos de M. Finnie correspondent à ce que vous venez de dire. Il a souligné que ces lignes directrices étaient conçues en fonction de l'ancien régime fiscal. Nous devrions réexaminer ce témoignage. Dans la mesure où le Barreau se préoccupe toujours du changement au régime fiscal, on devrait revoir le témoignage de M. Ross Finnie à la lumière de ce que M. Epstein vient de dire.

**M. Epstein:** J'ai de sérieux doutes à cet égard, sénateur. Lorsqu'on a conçu ces lignes directrices, tout le monde savait que l'ancien système de déduction-inclusion avait été supprimé. Je crois qu'elles ont été conçues en fonction de la nouvelle structure.

**Le sénateur Cools:** C'est peut-être le cas, mais je peux le vérifier. Je suis pas mal certaine qu'il nous avait dit que ces lignes directrices étaient conçues en fonction de l'ancien système fiscal, du système non modifié.

**M. Epstein:** Il s'agit de chiffres nets. Ils ont été calculés sans la déduction.

**Le sénateur Cools:** Nous pouvons le vérifier. Nous entendons dire sans arrêt que l'ancien régime fiscal était souhaitable. C'est cela que j'entends partout.

**Le sénateur Jessiman:** J'ai noté dans le journal d'aujourd'hui que l'Ontario considère l'adoption d'un système d'arbitrage.

**M. Epstein:** Cela ne s'appliquerait pas au droit de la famille. Le droit de la famille est expressément exclu pour de nombreuses raisons.

**Le président:** Monsieur Epstein, à combien de réunions du comité consultatif sur les pensions alimentaires pour enfants avez-vous assisté depuis mai?

**M. Epstein:** Je crois que j'ai assisté à deux, sénateur, et qu'une autre est prévue à Québec à la fin de mars.

**Le président:** Je ne voudrais pas vous embarrasser, ni vos collègues; cependant, en général, diriez-vous que les opinions que vous venez d'exprimer ici représentent un consensus?



**Mr. Epstein:** The advisory committee is very representative of the views across the country, and I think my views are representative of the experienced family law bar in Ontario and a good number of the members of the advisory committee, but certainly not all. The advisory committee has not talked about the deduction and inclusion system since it is not on its plate or agenda. I do not know what their views on that. However, the advisory committee agrees with me on the areas in this bill that need clarification. The advisory committee members are generally supportive of the guidelines and are surprised at how well they seem to be going.

**The Chairman:** What about the issue of post-secondary education, the add-on that you discussed earlier? Have those been canvassed in your discussions?

**Mr. Epstein:** They will be canvassed in more detail in March. We will start to look more closely at section 7 in March, along with the rising amount of litigation. The guideline approach was to use the add-ons, and we knew there would be some difficulty in having parties agreeing on what would be the appropriate add-ons. However, once some appellate court has dealt with this and we have done some tinkering with the wording, it will be much smoother, and I think they share that view.

**The Chairman:** Is there a case on this point before the Court of Appeal of Ontario?

**Mr. Epstein:** There is a pending case in Ontario on what happens if you earn more than \$150,000, but only 2 per cent of Canadians earn \$150,000 or more. That affects, therefore, very few people. There are some western cases. In particular, I refer the case of *Middleton v. McPherson* which deals extensively with section 7, and it is sort of the Bible at the moment.

**The Chairman:** Where is it now?

**Mr. Epstein:** It was not appealed, so it is just sitting there. However, there are other extraordinary expense cases working their way through the system. It will be at least a year before you see any appellate decisions on this.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Epstein. I think the issues have been canvassed very thoroughly here, and I thank you on behalf of the committee for your contribution to our deliberations.

Colleagues, please take a minute with me to deal with a few budget matters. You have before you, I believe, a 1997-98 budget for this committee, for its work on legislation, to a grand total of \$6,500.

When Senator DeWare was chairman of this committee in the last Parliament, a budget was passed for the purposes of our Subcommittee on Veterans Affairs and for the Special Committee on Post-Secondary Education. I am told there was no budget for the legislative work of this committee. We need \$6,500 for that purpose. The chair will entertain a motion that the draft budget before you, which will tide us over until the end of March of this year, be accepted.

**Senator Cohen:** I so move.

**M. Epstein:** Le comité consultatif représente très bien les points de vue à l'échelle nationale, et je crois que mes opinions représentent l'opinion des membres expérimentés du Barreau du droit de la famille en Ontario, et de bon nombre des membres du comité consultatif, mais certainement pas tous. Le comité consultatif n'a pas discuté du système de déduction et d'inclusion puisque cela ne figure pas à son ordre du jour. Je ne suis pas au courant de son opinion à cet égard. Cependant, le comité consultatif convient avec moi des domaines de ce projet de loi qu'il faut préciser. Les membres du comité consultatif appuient les lignes directrices, en général, et sont surpris de voir à quel point elles semblent fonctionner.

**Le président:** Qu'en est-il de la question de l'éducation postsecondaire, l'ajout dont vous avez parlé plus tôt? Avez-vous sondé les opinions à cet égard dans vos discussions?

**M. Epstein:** On va aborder cette question plus en détail en mars. Nous allons examiner l'article 7 plus en détail en mars, ainsi que l'augmentation des litiges. L'idée des lignes directrices comportait des ajouts, et nous savions qu'on aurait un certain mal à obtenir un consensus au sujet des ajouts qui s'imposaient. Cependant, une fois que ce sera tranché par une cour d'appel et que nous aurons peaufiné le libellé, ce sera beaucoup plus facile, et je crois qu'ils sont du même avis.

**Le président:** Est-ce qu'il y a une affaire à ce sujet devant la Cour d'appel de l'Ontario?

**M. Epstein:** Il y a une cause en Ontario qui concerne la situation de quelqu'un qui gagne plus de 150 000 \$, mais seulement 2 p. 100 des Canadiens gagnent 150 000 \$ ou plus. Alors, ça touche très peu de personnes. Il y a certaines causes dans l'Ouest. Il y a surtout l'affaire *Middleton c. McPherson* qui traite exclusivement de l'article 7, et cela sert de Bible à l'heure actuelle.

**Le président:** Où en sont les choses maintenant?

**M. Epstein:** Le jugement n'a pas été porté en appel, alors on attend. Cependant, il y a d'autres litiges concernant les dépenses extraordinaires qui sont devant les tribunaux. Cela va prendre au moins une année avant de voir des décisions de tribunaux d'appel à ce sujet.

**Le président:** Merci, monsieur Epstein. Je crois qu'on a fait le tour des questions et, au nom du comité, je vous remercie de votre contribution à nos travaux.

Je vous demanderais, chers collègues, de prendre quelques minutes pour régler avec moi certaines questions budgétaires. Je pense que vous avez sous les yeux le budget de 1997-1998 du comité, pour son travail législatif. Le total est de 6 500 \$.

Quand le sénateur DeWare présidait le comité lors de la dernière législature, on a adopté un budget pour le Sous-comité sur les affaires des anciens combattants et pour le comité spécial sur l'enseignement postsecondaire. On me dit qu'il n'y avait pas de budget pour le travail législatif du comité. Il nous faut 6 500 \$ pour faire ce travail. Le président acceptera une motion concernant l'adoption du budget proposé que vous avez sous les yeux, qui nous suffira jusqu'à la fin du mois de mars.

**Le sénateur Cohen:** J'en fais la proposition.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

There is one other matter, and it has to do with the Subcommittee on Veterans Affairs. The Subcommittee on Veterans Affairs has already availed itself of \$5,000 in emergency funding, which was done according to our rules and procedures. Of that \$5,000, they wish to spend \$3,750 on professional and other services, which is to say a communications consultant. Hearings on the War Museum have attracted a good deal of media attention. Although the subcommittee already has the \$5,000, in order to get approval to engage the professional services, the subcommittee must first seek approval of the main committee.

Honourable senators, I will entertain a motion that the budget they have put before us in the amount of \$3,750 be approved.

**Senator Maheu:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

These budgets will then go to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

**Senator Jessiman:** The Subcommittee on Veterans Affairs has already held five days of meetings. If this covers the money it spent last week, we will have to make this retroactive.

**The Chairman:** I do not know that they have already hired their consultant.

**Senator Cools:** Surely we can add to the motion.

**Senator Jessiman:** This money is meant to cover the money the subcommittee may have already expended.

**Senator Maheu:** It is still within the \$5,000.

**The Chairman:** Yes, it is within the \$5,000 of emergency funding.

**Senator Cools:** The motion can be amended to say that some of that money has already been spent.

**The Chairman:** No. What I asked for was a motion to approve the budget.

**Senator Lavoie-Roux:** What are these other expenses for \$1,250?

**The Chairman:** That is money for working lunches and dinners, for example. It is listed on page 3, senator.

**Senator Lavoie-Roux:** It seems that they have calculated \$1,250 twice.

**The Chairman:** No.

**Senator Lavoie-Roux:** What is on page 4, then?

**The Chairman:** That is related to all other expenditures. There is another \$1,250 for contingencies.

**Le président:** C'est d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Il y a une autre question qui concerne le sous-comité sur les affaires des anciens combattants. Le sous-comité a déjà utilisé 5 000 \$ en fonds d'urgence, ce qui a été fait selon nos règles et procédures. Sur les 5 000 \$, le sous-comité veut dépenser 3 750 \$ pour les services professionnels et autres, c'est-à-dire l'embauche d'un expert-conseil en communications. Les médias se sont beaucoup intéressés aux audiences concernant le Musée de la guerre. Même si le sous-comité dispose déjà des 5 000 \$, pour pouvoir embaucher ce professionnel, le Sous-comité doit d'abord demander l'approbation du comité principal.

Honorables sénateurs, j'accepterai une motion concernant l'adoption du budget de 3 750 \$ présenté par le sous-comité.

**Le sénateur Maheu:** Je le propose.

**Le président:** C'est d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Ces budgets seront ensuite déferés au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

**Le sénateur Jessiman:** Le sous-comité sur les affaires des anciens combattants a déjà eu cinq jours d'audiences. Si cette somme couvre les dépenses de la semaine passée, il faudra que le budget soit adopté rétroactivement.

**Le président:** Je ne sais pas si le sous-comité a déjà embauché l'expert-conseil.

**Le sénateur Cools:** Il doit être possible d'ajouter quelque chose à la motion.

**Le sénateur Jessiman:** Ce budget est censé couvrir les dépenses déjà encourues par le sous-comité.

**Le sénateur Maheu:** Le total est toujours moins de 5 000 \$.

**Le président:** Oui, le total est inférieur aux 5 000 \$ de fonds d'urgence.

**Le sénateur Cools:** On pourrait modifier la motion pour dire qu'une partie des fonds a déjà été dépensée.

**Le président:** Non. J'ai demandé une motion pour approuver le budget.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Quelles sont ces autres dépenses de 1 250 \$?

**Le président:** Cette somme a été utilisée pour payer les déjeuners et les dîners de travail, par exemple. Cela figure à la page 3, sénateur.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** On dirait qu'on a ajouté les 1 250 \$ à deux reprises.

**Le président:** Non.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Quelle est cette somme qui figure à la page 4, alors?

**Le président:** Cela représente toutes les autres dépenses. Il y a une autre somme de 1 250 \$ pour couvrir les frais divers.



**Senator Lavoie-Roux:** What is the nature of these contingencies? It is nice that the subcommittee stipulated \$1,250, but we do not know what the money will be used for.

**Ms Nadine Huggins, Acting Clerk of the Committee:** Ordinarily it is for emergencies. It is an amount that generally stays in the budget. It is rarely spent, but we need approval to spend it should something arise.

**Senator Lavoie-Roux:** Can you give me an example of an emergency?

**Ms Huggins:** If there were extended meetings and we required more meals to be covered, then we would use the contingency fund.

**Senator Lavoie-Roux:** Is all that money spent on meals? Can we not feed ourselves?

**Senator Cools:** We sat last week from 8 a.m., all day, with no time to stop for lunch. It was a very tough week.

**Senator LeBreton:** You did the Senate very proud.

**Senator Cools:** I must tell you, senator, that I have never seen such fantastic attendance at any Senate committee meeting. Senators were in their seats every minute. The committee meeting was even attended by senators who are not members of the committee.

**The Chairman:** On that note, senators, we will meet tomorrow when the Senate rises to hear Senator Haidasz on Bill S-8. I trust we will have quorum.

The committee adjourned.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Quelle est la nature de ces frais divers? C'est bien beau que le Sous-comité ait précisé une somme de 1 250 \$, mais nous ne savons pas à quelle fin cette somme sera dépensée.

**Mme Nadine Huggins, greffière suppléante du comité:** Normalement, cette somme est prévue pour les éventualités et généralement elle reste dans le budget. Il est rare qu'on dépense cette somme, mais il nous faut l'autorisation de la dépenser si nécessaire.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Pouvez-vous me donner un exemple d'une telle situation urgente.

**Mme Huggins:** Si les réunions se prolongeaient et qu'il fallait acheter davantage de repas, on utiliserait le fonds pour frais divers.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Est-ce qu'on dépense tout cela pour acheter des repas? Ne pouvons-nous pas nous nourrir nous-mêmes?

**Le sénateur Cools:** La semaine passée, nous avons siégé toute la journée à partir de 8 heures du matin, sans pause-déjeuner. Ce fut une très dure semaine.

**Le sénateur LeBreton:** Vous avez fait beaucoup d'honneur au Sénat.

**Le sénateur Cools:** Je dois vous dire, sénateur, que je n'ai jamais vu autant de sénateurs présents à une réunion d'un comité sénatorial. Les sénateurs étaient à leur place tout le temps. Même des sénateurs qui n'étaient pas membres du comité ont assisté aux réunions.

**Le président:** Sur ce, sénateurs, nous allons nous réunir demain à l'ajournement du Sénat pour entendre le sénateur Haidasz au sujet du projet de loi S-8. J'ose croire que nous aurons le quorum.

La séance est levée.

---

OTTAWA, Tuesday, February 17, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to monitor the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act, the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.  
[English]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our third meeting in respect of our mandate to monitor the implementation of the child support guidelines.

---

OTTAWA, le mardi 17 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier la mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.  
[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous tenons aujourd'hui notre troisième réunion dans le cadre de notre étude de la mise en oeuvre des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants.

Our witness this morning is Ms Betty Ann Pottruff, Q.C., who is co-chair of the Federal/Provincial/Territorial Task Force on Implementing the Child Support Guidelines. The task force has been in place for approximately two years and includes representatives from all Canadian jurisdictions.

Ms Pottruff is the director of the policy, planning and evaluation branch of the Saskatchewan Department of Justice, a post she has held for over 10 years. Before that, she was a director of the Family Law Branch of the department, and also a litigator for the Department of Justice in family and criminal law.

Welcome, and please proceed with your presentation, which we will follow with questions.

**Ms Betty Ann Pottruff, Q.C. Director, Policy Planning and Evaluation Branch:** Thank you for inviting me. I hope the information I provide will be of some assistance to you. I believe you all have a copy of the brief that I have prepared. I shall speak from it; however, I shall not read it. I am assuming that senators will have done that.

You have the report on various jurisdictions on implementation that was distributed this morning. I will not proceed in detail through that unless you wish to deal with certain areas.

The paper sets out the steps that the various jurisdictions have taken to implement the guidelines, and I am able to provide some further information on those steps should you desire. However, I do not presume to hold myself out as an expert on the legislation of other jurisdictions, or their implementation processes.

With regard to my role with the federal/provincial/territorial task force, my position as co-chair with that task force is to help facilitate provincial and territorial input in terms of the implementation issues that were before us with the child support guidelines. I coordinate and facilitate in that respect.

As the material provided and previous speakers have indicated, the task force meets normally twice a year. We have had regular phone calls over the last several years to try to keep on top of the developing issues and to share information.

Early on in the process involving the task force, it was realized that one of the most fundamental moves that was required was indeed the development of information. There are many choices to be made for members of the bar, the legal profession and the public regarding the child support guidelines, and the only way they can make those choices is if, in fact, we provide them with information and support. I think you will see in all the jurisdictional implementation plans that there is a very significant emphasis on information and assistance, and less so on the actual, physical or practical legal counsel provision, and that in many situations, once people are informed of their choices, they are able to settle outside the courtroom.

Notre témoin ce matin est Mme Betty Ann Pottruff, c.r., qui est coprésidente du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la mise en oeuvre des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Ce groupe de travail existe depuis environ deux ans et est formé de représentants de toutes les administrations canadiennes.

Mme Pottruff est directrice de la planification et de l'évaluation des politiques au ministère de la Justice de la Saskatchewan, et occupe ce poste depuis plus de dix ans. Auparavant, elle était directrice de la direction du droit familial au ministère, et elle a aussi été chargée de plaider dans des causes de droit familial et criminel au ministère de la Justice.

Je vous souhaite la bienvenue et vous cède la parole; après votre exposé, nous aurons des questions à vous poser.

**Mme Betty Ann Pottruff, c.r., directrice, Planification et Évaluation des politiques:** Je vous remercie de m'avoir invitée. J'espère que les renseignements que je vous fournirai vous seront de quelque utilité. Je crois que vous avez tous reçu copie du mémoire que j'ai rédigé. Je vais m'en inspirer, mais je ne le lirai pas. Je pars du principe que les sénateurs en ont pris connaissance.

Vous avez reçu le rapport sur la mise en oeuvre dans les diverses administrations que l'on a distribué ce matin. Je n'entrerai pas dans les détails de ce document, à moins que vous ne souhaitiez en aborder certaines questions précises.

Dans le document, on énonce les mesures que les diverses administrations ont prises pour mettre en oeuvre les lignes directrices, et je peux vous fournir de plus amples renseignements sur ces mesures si vous le souhaitez. Toutefois, je ne prétends pas être experte en ce qui a trait à la législation ou aux mécanismes de mise en oeuvre dans les autres administrations.

Ma tâche, à titre de coprésidente du groupe de travail fédéral-provincial-territorial, consiste à faciliter les interventions provinciales et territoriales au sujet des problèmes de mise en oeuvre des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. À cet égard, je joue un rôle de coordonnatrice et de facilitatrice.

Comme on le précise dans la documentation et ainsi que les intervenants précédents l'ont dit, le groupe de travail se réunit normalement deux fois par année. Nous avons tenu des conférences téléphoniques régulièrement au cours des dernières années afin de nous tenir au courant et de partager les renseignements dans ce dossier.

Dès le début de leurs travaux, les membres du groupe de travail se sont rendu compte que l'une des mesures les plus fondamentales qui s'imposait était en fait de mieux renseigner les intervenants. Les avocats et les membres du public sont placés devant des choix multiples en ce qui a trait aux lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, et ils ne peuvent faire ces choix en toute connaissance de cause que si nous leur fournissons l'information et le soutien voulus. Vous constaterez que dans les plans de mise en oeuvre de toutes les administrations, on a beaucoup insisté sur l'information et l'aide, par opposition à l'aide juridique comme telle, et que dans bien des cas, une fois que les gens sont bien au fait des choix qui s'offrent à eux, ils sont en mesure de régler leurs conflits hors cour.



Most jurisdictions as well have broadly brought into place schemes that assist in resolving disputes early, and this includes Quebec's significant move towards mediation. Mediation is part of the plans of most jurisdictions, to enhance that capacity within their own process.

In terms of implementation, the fact that we have had an interjurisdictional group to help facilitate the implementation has been useful. It certainly has allowed us not to duplicate work. For example, even now with the ongoing work, videos are being produced in some of the jurisdictions on child support guidelines or on educating children about them, and the experience in one jurisdiction can then be used by another, so that we can be more effective in our use of resources, and more consistent across the country with the information we are trying to produce.

As well, we have certainly had the opportunity to learn from each other's experiences regarding, for example, the development of rules of court, and that has been quite useful. We have learned from each other's ideas about 1-800 numbers, how you facilitate public access, and how you involve the local bar associations in responding to child support guidelines. For example, Saskatchewan and Nova Scotia have agreements with their bars so that there is a very low-cost, \$25 half-hour consultation on child support guidelines available through experienced family law lawyers for those who are considering making an application. There has been a great opportunity to work in a co-ordinated way and to make sure that information to citizens in an increasingly mobile society is more consistent across the jurisdictions.

We have been able to work together in providing a sounding board for the federal Department of Justice in terms of changes to the legislation, including the most current regulation changes. The federal funding has been a welcome support for the jurisdictions, most of which were facing cutbacks or restraints on resources during this period of time. For the majority of jurisdictions, that was quite significant in making sure that they had some ability to introduce new services, even though that ability was limited by budgetary constraints.

The one area of concern regarding funding has been the fact that funding is not available to support legal aid, and so, as you will see in the material, jurisdictions have either cut back on the availability of legal aid because of the cost, as B.C. has done, or have had to find additional funding for legal aid. That was one of the reasons why, in fact, it was so important for us to focus so strongly on public education and information. We have all recognized that there was funding available to support that sort of direction from the federal government, but it was not available for legal aid directly.

De plus, la plupart des administrations ont mis en place des régimes visant à aider à résoudre les différends dès le début du processus, et je songe notamment à l'importante percée réalisée par le Québec dans le domaine de la médiation. La médiation fait d'ailleurs partie des régimes mis en place dans la plupart des administrations pour renforcer leur capacité interne à cet égard.

Pour ce qui est de la mise en oeuvre, nous avons trouvé utile d'avoir pu compter sur un groupe intergouvernemental pour faciliter la mise en oeuvre. Cela nous a certes permis d'éviter le chevauchement des tâches. Par exemple, même si les travaux sont bien avancés, on s'affaire encore à produire dans certaines administrations des vidéos sur les lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants, certains de ces vidéos s'adressant aux enfants, et l'expérience acquise par une administration peut être appliquée ailleurs, de sorte que nous pouvons utiliser plus efficacement nos ressources et établir une plus grande uniformité d'un bout à l'autre du pays en ce qui a trait aux documents d'information que nous essayons de produire.

En outre, nous avons assurément pu tirer parti de nos expériences respectives, par exemple en ce qui concerne l'établissement de règles de procédure, et cela a été très utile. Nous avons aussi partagé nos idées sur la mise en service de lignes téléphoniques sans frais, sur la meilleure façon de faciliter l'accès du public, et sur la manière d'amener les associations locales du Barreau à s'adapter aux lignes directrices en matière de pensions alimentaires pour enfants. Par exemple, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse ont conclu avec leur Barreau des ententes qui permettent d'offrir des consultations très bon marché sur les lignes directrices, 25 \$ la demi-heure, consultations qui sont données par des avocats expérimentés en droit familial à l'intention de ceux qui envisagent de présenter une requête. Cela nous a donné une belle occasion de coordonner nos efforts et de veiller à ce que l'information fournie aux citoyens dans notre société où la mobilité est de plus en plus grande soit plus uniforme d'une province à l'autre.

Nous avons été en mesure de travailler ensemble pour faire des recommandations au ministère fédéral de la Justice en ce qui a trait aux modifications législatives, notamment les plus récents changements apportés aux règlements. Le financement offert par le gouvernement fédéral a été bien accueilli par les diverses administrations, dont beaucoup étaient aux prises avec des compressions ou une pénurie de ressources pendant la période visée. Dans la majorité des administrations, ces fonds représentaient une aide considérable grâce à laquelle de nouveaux services ont pu être assurés en dépit des compressions budgétaires.

La seule réserve à ce chapitre tient au fait que l'argent ne peut pas servir à financer l'aide juridique. Par conséquent, comme vous pouvez le lire dans la documentation, les administrations ont soit réduit l'accès à l'aide juridique à cause des coûts, comme on l'a fait en Colombie-Britannique, soit dû trouver de l'argent ailleurs pour financer ce service. C'est l'une des raisons pour lesquelles il était tellement important pour nous de déployer tant d'efforts dans le domaine de l'information et de l'éducation du public. Nous savions tous que nous pouvions compter sur l'aide financière du gouvernement fédéral pour nos efforts en ce sens, mais que

In fact, that is not actually a bad result for litigants because they have had opportunities to resolve disputes earlier, rather than focusing all their attention on legal counsel and results through litigation. We have tried to find other means to facilitate the provision of legal advice, such as agreements on lower fees with the bar associations.

In terms of the positive implications for family law services in the future, as you look through the report from the jurisdictions you will see that there is a great deal going on that relates much more broadly to the area of family law and not just to child support guidelines: the education that is happening with parents about divorce and separation; the education that is being implemented with regard to the effect of divorce and separation on children; and the implementation of dispute resolution processes, helping processes, for the simple cases. In fact, there are available some information support centres where people can obtain more information about what the impact of a marriage breakdown will be. Those are all systems that I think will continue after the implementation period of the child support guidelines is over, at least in some context, in most jurisdictions. Those systems will help families in resolving custody and access disputes or other family-related matters. In other words, the impact of what we have done in implementation here will be broader than simply child support guidelines, and I certainly hope that that is the case for families facing these problems.

There were some implementation concerns. Certainly, the delay in the final resolution of the wording of the bill and in its passage was creating — and did create, and continues to create — some difficulty for the jurisdictions, because the provinces and territories, in trying to adapt their own legislative regimes to a child support guidelines environment, were not able to make their final decisions until the final wording was known, and the implementation date was known. Since all jurisdictions have different legislative schedules and different processes by which they get legislation on the schedule, the delay has meant that the majority of jurisdictions still do not have complementary provincial or territorial legislation in place. We do in some, however, and it will increasingly come on line over the next year.

That results in some confusion for the public. If they are not familiar with the distinction between divorce and support under provincial or territorial legislation, which most of the public are not, then they are not quite sure whether this regime applies to them or not. I fear that, to a degree, some of that confusion will show up at tax time when they think that, because of the Divorce Act changes, there was some automatic change in the status of

l'argent n'était pas disponible pour financer directement l'aide juridique.

En fait, cette situation est plutôt favorable aux parties aux litiges, parce qu'elles ont la possibilité de résoudre les différends plus tôt, au lieu de concentrer toute leur attention sur les conseils que peuvent leur prodiguer les avocats et sur les résultats qu'elles peuvent obtenir en s'adressant aux tribunaux. Nous avons tenté de trouver d'autres moyens de faciliter la consultation d'avocats, par exemple en concluant des ententes avec les associations du Barreau pour abaisser les tarifs.

Pour ce qui est des répercussions positives quant aux futurs services dans le domaine du droit familial, vous constaterez en feuilletant le rapport des diverses administrations que l'on y déploie beaucoup d'efforts non pas seulement dans le domaine des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, mais de façon beaucoup plus générale dans tout le domaine du droit familial: les campagnes d'éducation des parents en matière de divorce et de séparation; les efforts visant à faire comprendre les conséquences du divorce ou de la séparation sur les enfants; et la mise en place de mécanismes de règlement des différends, de mécanismes d'aide, pour les cas les plus simples. En fait, il y a des centres d'information où les gens peuvent se renseigner sur les répercussions éventuelles de l'éclatement du mariage. Je pense que tous ces efforts se poursuivront dans la plupart des administrations après la fin de la période de mise en oeuvre des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Les régimes mis en place aideront les familles à résoudre les différends en matière de garde et de droit de visite ou d'autres problèmes familiaux. Autrement dit, les répercussions des efforts que nous avons déployés pour faire adopter ces lignes directrices seront beaucoup plus vastes et ne se limiteront pas aux pensions alimentaires pour enfants, et j'espère ardemment que ce sera le cas pour les familles qui sont confrontées à ces problèmes.

La mise en oeuvre soulève certaines préoccupations. Chose certaine, le retard dans la rédaction de la version définitive du projet de loi et dans son adoption a créé — et continue de créer — des difficultés aux administrations, car les provinces et les territoires devaient adapter leur propre législation à un nouvel environnement marqué par ces lignes directrices sur les prestations alimentaires pour enfants, mais étaient dans l'impossibilité d'arrêter leur décision dans ce dossier en attendant de connaître la version définitive du projet et la date de son entrée en vigueur. Comme toutes les administrations ont des calendriers législatifs différents et des processus différents pour inscrire un projet à leur menu législatif, le résultat de ce retard est que la majorité des administrations n'ont toujours pas mis en place de législation provinciale ou territoriale complémentaire. Certaines administrations y sont toutefois parvenues et les autres suivront d'ici un an.

Il en est résulté une certaine confusion parmi le grand public. Comme la plupart des gens ne connaissent pas très bien la distinction entre le divorce et les pensions alimentaires aux termes de la législation provinciale ou territoriale, ils ne savent pas très bien si ce régime s'applique ou non à leur cas. Je crains que, dans une certaine mesure, cette confusion se traduise par des erreurs au moment de faire les déclarations d'impôt, parce que les gens



their order. If they have not pursued some further information and learned that they actually have to do something for there to be a difference in their tax treatment or in their order amount, then they will be surprised.

Most counsel are familiar with the guidelines to some extent now, but I am learning, much to my disappointment, despite several training sessions with the bar in Saskatchewan, for example, and the provision of materials to the bar, that there are still a lot of members of the bar who do not practise family law a lot, and who are still not as familiar as they should be with the guidelines. There will be an ongoing process of training and awareness with the public even yet. Although it has been almost a year since the amendments were finalized, many people still really do not quite appreciate what the impact of this legislation is on them.

There are also delays in the jurisdictions in terms of getting services going and getting the education and other information out to the public, all of which, along with the timing, has really resulted in a delay in the impact of the child support guidelines implementation. It is difficult for jurisdictions at this point to anticipate what the actual, full impact of the guidelines will be. We simply have not seen enough volume of activity. The volume has been increasing as people have become more aware over the Summer and Fall, and with the recent advertising campaigns. Also, when we start getting into tax time, I think there will be another group of people who will become more aware of these issues. I think that we will see a continued impact on the implementation over the next year.

There are some other concerns. Some obvious issues are arising with the bar, areas where the legislation is still not clear in terms of interpretation in the court. The discretionary areas of the bill — and we expected this at the time of proclamation — have created some concern, because clearly they require interpretation, and that interpretation only occurs over time through the development of case law.

There have been a significant number of decisions across the country dealing with various areas of the bill: special circumstances; undue hardship; what is income; what is not. Those are working towards a resolution and a more common basis of understanding. It is still too early to say whether, in fact, the development of case law in this area will be sufficient to resolve the concerns about how one should interpret these various situations. It may be that some areas require substantive amendment in the future, but I think it is too early to make a specific call on some of these.

It is not a surprise that an issue such as the 40 per cent shared-custody rule is a concern, and that people do not exactly know how to interpret it. Whenever you build into legislation

s'imagineront qu'à cause de changements apportés à la Loi sur le divorce, il y a eu automatiquement changement à leur ordonnance. S'ils n'ont pas cherché à se renseigner davantage et si personne ne leur a dit qu'ils doivent agir de leur propre chef pour qu'il y ait une différence dans leur traitement fiscal ou dans le montant spécifié dans leur ordonnance, ils auront des surprises.

La plupart des avocats connaissent maintenant assez bien les lignes directrices, mais je m'aperçois, à ma grande déception, qu'en dépit de plusieurs séances de formation au Barreau de la Saskatchewan, par exemple, et en dépit du fait qu'on ait fourni de la documentation au Barreau, un grand nombre d'avocats ne pratiquent pas encore beaucoup le droit familial et ne connaissent pas encore les lignes directrices aussi bien qu'ils le devraient. Il faudra poursuivre le processus de formation et de conscientisation du public. Bien qu'il se soit écoulé près d'un an depuis l'entrée en vigueur des modifications, bien des gens n'ont pas encore vraiment pris conscience des répercussions que cette loi peut avoir sur eux.

On constate aussi des retards dans les diverses administrations pour la mise en place des services et l'information du public, et tous ces retards ont vraiment affaibli l'impact de la mise en oeuvre des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. À l'heure actuelle, il est difficile d'évaluer, quelles seront réellement les répercussions de ces lignes directrices. Nous n'avons tout simplement pas traité un nombre suffisant de cas. Le nombre a augmenté à mesure que les gens étaient mieux renseignés au cours de l'été et de l'automne, notamment grâce aux récentes campagnes publicitaires. Par ailleurs, quand viendra le temps de préparer les déclarations d'impôt, un autre groupe de personnes prendra probablement conscience de ces questions. Je pense que nous verrons s'accroître l'impact de la mise en oeuvre au cours de la prochaine année.

D'autres préoccupations se font jour également. Les avocats soulèvent des questions flagrantes, des points de droit dont l'interprétation par les tribunaux n'est pas encore claire. Les pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi ont suscité certaines inquiétudes — que nous avions d'ailleurs prévues au moment de la proclamation — parce qu'ils exigent manifestement une interprétation et que ce n'est qu'avec le temps que cette interprétation prend forme avec la mise en place de la jurisprudence.

Un bon nombre de décisions ont été rendues dans tous les coins du pays, mettant en cause divers aspects de la législation: les circonstances spéciales; les «difficultés excessives», ce qui constitue un revenu et ce qui n'en est pas un. Ces décisions sont autant d'étapes vers une compréhension plus solide et plus commune de ces divers points. Il est encore trop tôt pour dire si la mise en place de la jurisprudence dans ce domaine suffira à atténuer les préoccupations quant à l'interprétation de ces diverses situations. Il est possible qu'il soit nécessaire d'apporter à l'avenir des modifications de fond, mais je crois qu'il est trop tôt pour se prononcer.

Il n'est pas étonnant qu'une question comme la règle de la garde partagée à 40 p. 100 suscite des préoccupations et que les gens ne sachent pas exactement comment l'interpréter. Dès que

areas of discretion, you know that it will take a while for that discretion to be understood commonly across the courts.

In fact, many cases are currently working their way through the Court of Appeal in Saskatchewan, but to date we have only had one Court of Appeal decision, so the process of working it through the final resolution takes time.

In terms of the guidelines themselves, and with the enforcement legislation, there are some areas where we feel that the enforcement remedies have been quite effective. That is the experience of our maintenance enforcement system in Saskatchewan. While we recognize that things such as passport withholding are an extreme measure to be used as a final resort, we, and possibly to our surprise because we are a small jurisdiction, in fact have used it on four occasions. Where it became really useful for us was in dealing with oil field workers who are now, of course, travelling around the world. They are often people who are liable for making large payments and, because they are not easily found, do not always make them. The withholding of passports has been quite effective in that respect. We have also seen that the availability of additional information on the last employer, et cetera, has been quite useful.

In terms of where we can see some potential areas of possible amendment or further clarification, such issues might be: how is income determined under the legislation; and have we fully explained all the various circumstances that are involved. From my experience in Saskatchewan, certainly one of the areas that is a problem for us is in dealing with the self-employed and farmers is whether we have correctly captured all of the capital cost issues. Right now, capital costs on land can be claimed, but not on farm equipment. You can imagine that is a problem with someone who buys a \$175,000 combine. In any event, there are also jurisdiction-specific issues about income, and whether we have captured them all. That is something that we will develop over time as the case law develops, but it is perhaps an area where future amendment is required.

It is also clear that there continue to be concerns about whether we have correctly identified special circumstances, extraordinary expenses, and how are the courts interpreting those. The case law seems to be developing at a reasonable level in Saskatchewan on this aspect, but it is still not clear that we have finally resolved the case law in this area.

With respect to undue hardship, once again we know that that is a problem area in terms of its being a complex test in terms of the bar working through it and understanding it. Whether or not it is being used, and used correctly, is something we need to monitor over time.

l'on insère dans la loi un pouvoir discrétionnaire, on sait qu'il faudra un certain temps pour que ce pouvoir discrétionnaire soit compris et appliqué uniformément par les tribunaux.

En fait, beaucoup d'affaires sont actuellement en instance devant la Cour d'appel de la Saskatchewan, mais à ce jour, une seule décision a été rendue par ce tribunal; il faut donc du temps pour obtenir une décision définitive en ces matières.

Pour ce qui est des lignes directrices elles-mêmes et de la loi visant leur application, nous estimons qu'à certains égards, les recours prévus pour l'application ont été très efficaces. C'est du moins l'expérience de notre régime de mise en oeuvre des ordonnances alimentaires en Saskatchewan. Nous estimons qu'une mesure comme la confiscation du passeport est une mesure extrême à n'utiliser qu'en dernier recours, mais nous l'avons pourtant utilisée à quatre reprises, peut-être à notre propre étonnement, puisque nous sommes une petite province. C'est une mesure qui nous a été très utile dans les cas de travailleurs du secteur pétrolier qui se déplacent bien sûr d'un endroit à l'autre partout dans le monde. Ce sont souvent des gens qui ont de gros paiements à faire et, comme il n'est pas facile de retrouver leurs traces, ils ne paient pas toujours leur dû. Dans leur cas, la confiscation du passeport a été un outil très efficace. Nous avons aussi constaté qu'il est très utile de disposer de renseignements supplémentaires sur le dernier employeur, et cetera.

Pour ce qui est d'éventuelles modifications ou de points qui mériteraient d'être précisés davantage, il y a notamment la question de savoir comment le revenu est déterminé selon la loi, et de déterminer si nous avons expliqué complètement toutes les diverses circonstances en cause. D'après mon expérience en Saskatchewan, il est certain qu'un problème se pose en ce qui a trait aux travailleurs indépendants et aux agriculteurs; on peut se demander si nous avons bien pris en considération toutes les questions relatives au coût des immobilisations. Actuellement, on peut déduire le coût de l'achat de terres, mais pas de machinerie agricole. Vous comprendrez que c'est un problème pour quelqu'un qui achète une moissonneuse-batteuse de 175 000 \$. Quoi qu'il en soit, dans chaque compétence, des questions se posent aussi au sujet du revenu et l'on peut se demander si le règlement les prévoit toutes. Il faudra voir comment la situation évoluera à mesure que la jurisprudence s'accumulera, mais c'est peut-être un domaine où il faudra apporter à l'avenir des modifications.

Il est également clair que l'on continue de se demander si nous avons correctement identifié les circonstances spéciales, les dépenses extraordinaires, et l'on s'interroge sur l'interprétation qu'en font les tribunaux. À cet égard, la jurisprudence semble s'édifier raisonnablement bien en Saskatchewan, mais il n'est pas encore certain que nous avons apporté une solution définitive en la matière.

Quant aux difficultés excessives, nous savons qu'elles présentent un problème parce que c'est un critère complexe et que les praticiens du droit doivent l'assimiler et le comprendre à fond. Quant à savoir si ce critère est appliqué et correctement appliqué, cela reste à voir avec le temps.



How are the courts dealing with the shared parenting area? What is the status and criteria for assessing those cases? That is certainly something to continue to watch. There are a number of provisions in the regulations as well that deal with the sharing of information. There is discretion for the parties to agree on the level of income, but then there is still the requirement that, in fact, three years tax returns, et cetera, be shared. Certainly, some of the courts in some of the jurisdictions — and some of the counsel — are feeling that that is an onerous premise; that if you have parties where there is agreement as to the level of income, what is the need for all this paper? On the other hand, you must guard against people who perhaps think that they understand everything, but actually do not understand that there were investments of other kinds that they are not being told about. It is one of those issues where you must measure how much the state is prepared to be paternal about what people are entitled or required to know, versus being able to allow them to find their own level of comfort.

There is a concern still within the special circumstances awards area that some of the courts, because of the wording in the legislation, are making orders that say “You will share so much of a proportion of the special expenses when the bills are submitted” rather than setting a definite amount. Those sorts of orders are extremely difficult for the maintenance enforcement systems to enforce, and it means that the payments vary from time to time, based on what bills are submitted. Most jurisdictions have a concern that, in fact, it would be better for the courts and the parties to be aware at the time of a specified amount beyond which the parties would need to prove special circumstances, and part of that proof should be the actual amount of what those expenses are, and then everyone is dealing with a certain set amount. We are watching that, and we are concerned about it. We are already talking to the bench and the bar in Saskatchewan about that issue, and trying to have such expenses, by practise, set in a specified amount because it is, I think, in the long term, in the best interests of the parties to know what the specified amount is.

Those are primarily the concerns I would have, other than one other plea that the provinces and jurisdictions have been making for some years: In the process of obtaining Revenue Canada information, right now the parties are required to supply that sort of information, and they can obtain it on request of Revenue Canada, and a party can assign to a provincial enforcement agency the ability to demand that sort of information from another party. What we cannot do is have a provincial enforcement information agency demand that information from Revenue Canada, so we must go a circuitous route in order to get the information. It may be that, in fact, that sort of process is an extra difficulty for the parties, because as a lawyer, you make a 30-day demand to the individual, who, because most of them do not keep good tax records, then must ask for the information from Revenue Canada. If you do not get it, you harass them again in terms of “We want that information.” The information then comes back and eventually is filed in court.

Comment les tribunaux abordent-ils le problème de la garde partagée? Quels sont la procédure et les critères utilisés pour évaluer ces situations? Nous continuons assurément de suivre cela de près. Par ailleurs, le règlement comporte certaines dispositions traitant de l'échange d'information entre les parties. Les parties peuvent se mettre d'accord sur le niveau de revenu, mais cela n'élimine pas l'exigence de partager les déclarations de revenu pendant trois ans, et cetera. Chose certaine, certains tribunaux, dans certaines administrations, et surtout certains avocats, estiment que c'est inutilement lourd; que si les parties s'entendent sur le niveau du revenu, à quoi bon toute cette paperasse? Par contre, il faut rester sur ses gardes et se méfier des gens qui s'imaginent peut-être qu'ils comprennent tout, mais qui ne comprennent pas vraiment que d'autres types d'investissement ont été faits à leur insu. Dans un tel dossier, il faut mettre dans la balance d'une part un certain paternalisme de l'État qui peut décider de ce que les gens ont le droit ou sont tenus de savoir, et d'autre part la volonté de laisser les gens régler leurs affaires comme ils l'entendent, à leur propre satisfaction.

En ce qui concerne les circonstances spéciales, on craint que certains tribunaux, à cause du libellé de la loi, rendent des ordonnances qui disent «vous devrez remettre telle ou telle proportion des dépenses spéciales, sur remise des factures», au lieu de préciser un montant fixe. Il est extrêmement difficile de faire appliquer des ordonnances de ce genre par les systèmes d'application des ordonnances alimentaires, et cela veut dire que les paiements varient selon le montant des factures qui sont présentées. Dans la plupart des administrations, on estime qu'en fait, il serait préférable que les tribunaux établissent un montant spécifique au-delà duquel les parties devraient prouver qu'il y a une circonstance spéciale et que cette preuve devrait consister en partie à établir le montant réel des dépenses, après quoi chacun saurait que l'engagement est d'un montant fixe. Nous suivons cette situation de près et elle nous préoccupe. Nous avons déjà des discussions à ce sujet avec la magistrature et avec le Barreau en Saskatchewan et nous essayons de faire en sorte qu'en pratique, ces dépenses soient établies à un montant précis parce que je crois qu'à long terme, il est dans l'intérêt supérieur des parties de connaître exactement le montant en question.

Ce sont là essentiellement les préoccupations dont je voulais vous faire part, et j'ajoute un dernier plaidoyer que les provinces et les autres administrations font maintenant depuis nombre d'années: à l'égard des renseignements détenus par Revenu Canada, à l'heure actuelle, les parties sont tenues de fournir certains renseignements et peuvent les obtenir sur demande en s'adressant à Revenu Canada et une partie peut accorder à un organisme d'application de la loi le pouvoir d'exiger des renseignements de ce genre d'une autre partie. Par contre, un organisme provincial d'application ne peut pas exiger que Revenu Canada lui communique ces renseignements, et il faut donc faire un détour pour obtenir les renseignements voulus. Il est possible que ce processus représente une difficulté supplémentaire pour les parties, parce qu'en tant qu'avocats, vous faites cette demande à la personne, laquelle doit répondre dans les 30 jours et laquelle doit, puisque la plupart des gens ne conservent pas de dossiers fiscaux en bon ordre, demander ce renseignement à Revenu Canada. Si la personne ne réussit pas à l'obtenir, vous la harcelez de nouveau et

It might be a much speedier process if there was recognition that provincial enforcement agencies could make those demands direct to Revenue Canada for these cases, and then the parties would not have extra areas of conflict between them about the demands for information. That is one area that certainly has been pinpointed in the past by jurisdictions as being an area where support and the simplifying of the process for the parties really counts.

I was not intending to go through this broader report from jurisdictions. If you want me to go jurisdiction by jurisdiction, I can.

**The Chairman:** We will open the floor for questions, if that is agreeable to senators.

**Senator Jessiman:** When you sent in this document, called "Child Support Guidelines Implementation", you made reference to the report we received this morning. Was it sent in at the same time?

**Ms Pottruff:** No, it was not. Unfortunately we had to ask jurisdictions to update the information, and the federal justice department kindly agreed to put it together and translate it.

**Senator Jessiman:** It is difficult for us, since we do not get these documents in advance, and therefore I have not had an opportunity to read it. Anyway, we will question you on what is here.

I would like to think that you will to agree to a statement I am about to make, and if you do not agree, tell me. Would you not agree that the guidelines cannot extend the meaning of words that are already in the Divorce Act? The guidelines are passed subject to the Divorce Act, so words that are used and defined in the Divorce Act cannot be defined differently in the guidelines?

**Ms Pottruff:** I would say that, generally, interpretation must be taken from the act, not the regulations, but if you are setting in place a specific scheme with specific meaning to a word you can always have variations on that in regulations. It would be a "subject to" response.

**Senator Jessiman:** If it had the exact opposite meaning it would be beyond the jurisdiction of the guidelines; would you not agree?

**Ms Pottruff:** That would be up to the court to determine in interpreting it.

**Senator Jessiman:** You were saying that there are some cases going through the courts and there is one case that went to the Appellate Court. Are you speaking only of Saskatchewan?

**Ms Pottruff:** Yes. I am certainly aware of other cases across the country but I am not as familiar with them.

quand enfin le renseignement lui parvient, il finit par aboutir devant les tribunaux.

On pourrait peut-être accélérer grandement le processus si l'on permettait aux organismes provinciaux d'application de la loi de s'adresser directement à Revenu Canada pour obtenir ces renseignements, ce qui épargnerait aux parties un autre point de désaccord au sujet des demandes d'information. Les diverses administrations ont certainement signalé ce problème dans le passé en faisant valoir que le soutien et la simplification des procédures comptent beaucoup pour les parties.

Je n'avais pas l'intention de passer en revue ce rapport plus complet émanant des administrations. Si vous voulez que j'en expose les faits saillants pour chaque administration, je peux le faire.

**Le président:** Nous allons passer à la période des questions, si les sénateurs y consentent.

**Le sénateur Jessiman:** Quand vous nous avez fait parvenir ce document, intitulé: «Mise en oeuvre des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants», vous avez fait mention du rapport que nous avons reçu ce matin. Ont-ils été envoyés en même temps?

**Mme Pottruff:** Non. Malheureusement, nous avons dû demander aux administrations d'actualiser les renseignements les concernant et le ministère fédéral de la Justice a bien voulu s'occuper de les mettre en forme et de les faire traduire.

**Le sénateur Jessiman:** Notre tâche est plus difficile quand nous n'avons pas ces documents à l'avance; je n'ai pas eu la possibilité de lire celui-ci. Quoiqu'il en soit, nous allons vous interroger sur ce que nous avons ici.

J'ose croire que vous serez d'accord avec l'énoncé que je m'appête à faire; si vous n'êtes pas d'accord, dites-le-moi. Ne convenez-vous pas que les lignes directrices ne peuvent pas étendre le sens des mots qui figurent déjà dans la Loi sur le divorce? Les lignes directrices sont adoptées en application de la Loi sur le divorce, de sorte que les mots qui sont utilisés et définis dans la Loi sur le divorce ne peuvent pas être interprétés différemment dans les lignes directrices.

**Mme Pottruff:** Je dirais qu'en général, l'interprétation doit se faire à partir de la loi, et non pas du règlement, mais quand on met en place un régime spécifique dans lequel un mot en particulier a un sens précis, on peut toujours s'en écarter dans le règlement. Ce serait le genre de disposition commençant par «sous réserve de».

**Le sénateur Jessiman:** Mais si le mot en question avait exactement le sens contraire, cela invaliderait les lignes directrices; n'êtes-vous pas d'accord?

**Mme Pottruff:** Il incomberait aux tribunaux de trancher en faisant l'interprétation.

**Le sénateur Jessiman:** Vous avez dit que certaines affaires sont devant les tribunaux et qu'une affaire en particulier est allée en cour d'appel. Parlez-vous seulement de la Saskatchewan?

**Mme Pottruff:** Oui. Je suis au courant d'autres affaires ailleurs au pays, mais je ne les connais pas aussi bien.



**Senator Jessiman:** Have any of them reached the appellate courts?

**Ms Pottruff:** I am sure some of them have. I just have not monitored them as carefully.

**Senator Jessiman:** None have reached the Supreme Court yet?

**Ms Pottruff:** Not to my knowledge.

**Senator Jessiman:** What is the substance of the one that got to the Appellate Court in Saskatchewan?

**Ms Pottruff:** I must check. I have it right here. It was not a major case. It was the *Marshall v. Marshall* case. They had appealed on the basis that the chamber's judge had erred in finding that his assets were not reasonably utilized to generate income, and the Court of Appeal agreed with the trial judge decision.

**Senator Jessiman:** Can you tell us the criteria for distributing this \$50 million? How is that determined? Is it on a pro rata basis?

**Ms Pottruff:** It was basically agreed on a per-capita basis, although there is some special recognition for the territorial governments and the smaller jurisdictions, including P.E.I., because the per capita base was not seen as adequate to give them the level of funding needed to do the necessary implementation.

**Senator Jessiman:** Would that be the same for the \$13.8 million?

**Ms Pottruff:** Generally, yes.

**Senator Jessiman:** You have not heard much about this measure because the end of the tax year has not arrived. When non-custodial parents who are paying under the guidelines find out that they cannot deduct it from their income, you may find there are more cases.

**Ms Pottruff:** I think the difficult area will be those who have old orders and think something changed because of the passage of the legislation. Those who have new orders or have varied under the new regime know the tax consequences. It is those who thought something automatic happened or never paid any attention to the available information who will be surprised.

**Senator Jessiman:** On page seven of your brief, it says:

That said, initial indications, at least in Saskatchewan seem generally positive and there seems to be generally almost a doubling of support amounts where parties proceeded to court.

Are you saying that if they were receiving \$500 a month per child prior to the guidelines, depending on the income, they might now be getting \$1,000?

**Le sénateur Jessiman:** Les cours d'appel ont-elles été saisies de l'une ou l'autre de ces affaires?

**Mme Pottruff:** Je suis certaine que c'est le cas de certaines affaires; je ne les ai pas suivies d'aussi près.

**Le sénateur Jessiman:** Aucune ne s'est rendue jusqu'en Cour suprême?

**Mme Pottruff:** Pas à ma connaissance.

**Le sénateur Jessiman:** En quoi consiste essentiellement le litige dans l'affaire dont a été saisie la Cour d'appel de la Saskatchewan?

**Mme Pottruff:** Je dois vérifier. Je l'ai justement ici. Ce n'était pas une affaire de grande importance. C'était l'affaire *Marshall c. Marshall*. L'appel avait pour fondement l'allégation voulant que le juge de première instance se soit trompé en décidant que les actifs n'étaient pas utilisés raisonnablement pour générer des revenus, et la Cour d'appel a confirmé la décision du juge de première instance.

**Le sénateur Jessiman:** Pouvez-vous nous dire quels critères sont appliqués pour distribuer ces 50 millions de dollars? L'argent est-il réparti au prorata?

**Mme Pottruff:** Fondamentalement, on s'est mis d'accord pour répartir l'argent en fonction de la population quoique des dispositions spéciales aient été appliquées pour les gouvernements territoriaux et les plus petites provinces, comme l'Île-du-Prince-Édouard, parce que l'on estimait que la répartition par habitant ne leur donnerait pas suffisamment d'argent pour prendre les mesures de mise en oeuvre nécessaires.

**Le sénateur Jessiman:** Procède-t-on de même pour les 13,8 millions de dollars?

**Mme Pottruff:** En général, oui.

**Le sénateur Jessiman:** Vous n'avez pas beaucoup entendu parler de cette mesure parce que la fin de l'année fiscale n'est pas encore arrivée. Quand les parents qui n'ont pas la garde et qui payent une pension aux termes des lignes directrices découvriront qu'ils ne peuvent pas déduire ce montant de leur revenu, vous constaterez peut-être qu'il y aura un plus grand nombre de cas.

**Mme Pottruff:** Je pense que les cas difficiles seront ceux qui payent aux termes d'une ordonnance antérieure et qui s'imaginent que quelque chose a changé depuis l'adoption de la loi. Ceux qui ont de nouvelles ordonnances ou dont la situation a changé aux termes du nouveau régime en connaissent les conséquences fiscales. Ce sont ceux qui croyaient que leur situation a automatiquement changé ou qui n'ont pas fait attention aux renseignements diffusés à leur intention qui seront surpris.

**Le sénateur Jessiman:** À la page 7 de votre mémoire, je lis:

Cela dit, les premières indications, du moins en Saskatchewan, semblent généralement positives et les montants des pensions alimentaires semblent doubler ou presque dans les cas où les parties décident d'aller devant la justice.

Dois-je comprendre que les gens qui recevaient 500 \$ par mois par enfant avant les lignes directrices, en fonction du revenu, pourraient maintenant recevoir 1 000 \$?

**Ms Pottruff:** The level of awards generally in Saskatchewan was \$225 or \$250 a month. We actually did a case review ourselves to determine the impact of the guidelines. We had anticipated that there might be a 19 per cent increase in awards generally. What we have actually found in those cases litigated is that there has been a doubling of the award in some of them. That is not a standard response. Some orders have gone down, some have gone up, and some have stayed the same. However, it certainly points to many orders which were significantly inadequate before the guidelines.

**Senator Jessiman:** For the cases where payments were deductible by those contributing the money, the non-custodial parent, in effect those in a higher bracket, it amounts to a quadrupling, not a doubling, of the amount. If were you in a 50 per cent bracket and if you were getting \$250 before, you would only get \$125 net. Now that is doubled and you get \$500, and you do not pay any tax on it. I am not saying it is wrong, but would that be the effect?

**Ms Pottruff:** Yes. For some of them, clearly it is a significant reality check.

**Senator Jessiman:** I am not saying that not being able to deduct the tax is wrong policy, only that it has been presented wrongly. It has taken about \$600 million away from separated or divorced couples. That money goes to the government, which says it will help the poor, but it comes from separated couples and it means that there is just that much less available. Would you agree?

**Ms Pottruff:** Certainly how the tax implications would work was always an issue. The Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee was very strong in their recommendations on guidelines in saying that if there were tax savings, these had to be ploughed back into children.

**Senator Jessiman:** The money is not going only to children of separated couples. It could be children of married couples who are very poor, and I am not against that. It seems to me that what we are doing here is unfair to those who are separated. We are taking money away from separated couples who are trying to look after their children and paying it to poor people, who could be married, and I think that is a responsibility of all of us.

**Ms Pottruff:** One of the concerns about the previous tax system was always that only families in marriage breakdown situations had this tax benefit.

**Senator Jessiman:** There are tax advantages to being separated.

**Ms Pottruff:** In fact, families still intact paying that same amount for children had no tax advantage, so there was an unfairness there, too.

**Mme Pottruff:** En Saskatchewan, le montant des pensions était généralement de 225 \$ ou 250 \$ par mois. Nous avons fait nous-mêmes un examen des cas pour évaluer l'incidence des lignes directrices. Nous avons prévu que le montant des pensions pourrait augmenter globalement de 19 p. 100. Ce que nous avons constaté, dans les affaires qui sont allées devant les tribunaux, c'est que dans certains cas, le montant de la pension alimentaire a doublé. Ce n'est pas uniforme. Certains montants ont diminué, d'autres ont augmenté et d'autres encore sont restés inchangés. Quoiqu'il en soit, il en ressort que beaucoup d'ordonnances étaient grandement insuffisantes avant les lignes directrices.

**Le sénateur Jessiman:** Dans le cas des parents qui n'ont pas la garde et qui pouvaient auparavant déduire le montant des pensions qu'ils versaient, notamment ceux qui se situent dans une tranche de revenu plus élevée, le changement a non pas doublé, mais quadruplé le montant. Une personne qui se situe dans une tranche d'imposition de 50 p. 100 et qui touchait auparavant 250 \$ n'obtenait que 125 \$ net. Aujourd'hui, cette somme est doublée, la personne reçoit 500 \$ et ne paie pas d'impôts sur ce montant. Je ne dis pas que c'est mauvais, mais quelle en est l'incidence?

**Mme Pottruff:** Oui. C'est sûr que pour certaines personnes, c'est un dur retour à la réalité.

**Le sénateur Jessiman:** Je ne dis pas que le fait de ne pas pouvoir déduire le montant est une mauvaise politique, je dis seulement qu'elle a été mal présentée. Les couples séparés ou divorcés ont ainsi perdu quelque 600 millions de dollars. Cet argent va au gouvernement, lequel dit qu'il s'en servira pour aider les pauvres, mais il provient de couples séparés qui disposent ainsi d'autant moins d'argent en revenu. N'êtes-vous pas d'accord?

**Mme Pottruff:** Il est certain que les répercussions fiscales de cette mesure ont toujours posé problème. Le comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille a fait des recommandations très fermes au sujet des lignes directrices, disant que s'il y avait augmentation des recettes fiscales, le surplus devait servir à aider les enfants.

**Le sénateur Jessiman:** Cet argent ne sert pas seulement aux enfants des couples séparés. Il peut aider les enfants de couples mariés qui sont très pauvres, et je n'ai rien contre cela. Il me semble que ce que nous faisons est injuste pour ceux qui sont séparés. Nous enlevons de l'argent aux couples séparés qui s'efforcent de subvenir aux besoins de leurs enfants et nous le donnons à des gens pauvres, qui peuvent être mariés, et je pense que c'est une responsabilité qui nous incombe à tous.

**Mme Pottruff:** On a toujours dit que l'un des problèmes de l'ancien régime fiscal était que seules les familles où il y a eu rupture du mariage bénéficiaient de cet avantage fiscal.

**Le sénateur Jessiman:** Le fait d'être séparé comporte des avantages fiscaux.

**Mme Pottruff:** En fait, les familles intactes qui payaient le même montant pour les enfants n'avaient aucun avantage fiscal, de sorte qu'il y avait là aussi une injustice.



**Senator Cohen:** Now that the guidelines are in force, what role will the task force have in the future? Would amendments come from the task force or from the advisory committee?

**Ms Pottruff:** The role of the task force is still to monitor and assist in implementation. There is a five-year period for the funding, and we expect the next year and one-half will continue to have high volumes of activity. As well, most jurisdictions are considering a phase two. The guidelines include a potential for recalculation systems and more involvement by provincial agencies. Most jurisdictions must sit back and consider what that means and whether there is a need for that sort of intervention. I think there will be an ongoing role for the task force over the next five years.

In terms of amendments, certainly to solve practical operating problems with the guidelines, I am sure the task force will bring some of those concerns to the attention of federal Justice's. The responsibility for reviewing policy areas of the guidelines of the Divorce Act lies with the family law committee and the advisory committee, although I am sure the task force will be consulted.

**Senator Cohen:** On the last page of your submission, you ask questions about the practical concern for all jurisdictions and how this change is affecting children. Could you review those questions with us and perhaps expand on a few areas of which you may have knowledge?

**Ms Pottruff:** Do the awards reflect a fairer level of support for children beyond necessities? Has it been fairer for children, and are there better outcomes for children? Initial indications in Saskatchewan, based on the few cases that have been litigated — and I am nervous about making assumptions based on them because those are the hard cases — are that the outcomes for children are better because we are seeing increases in support. However, I am not prepared to say that overall the outcome for children is better until we know whether this has promoted quicker resolution of disputes and has changed how people decide issues like custody and access and matrimonial property. We need to consult further with the bar and people involved in this process to learn the answer to that. My sense from phone calls I get from members of the public and the bar is that in fact the guidelines have lead to a high degree of settlement. Most of the phone calls I get are equally from payors and payees, and they want to know the information. Once they have the information, they tend to be fairly neutral about whether they agree with the level. It seems to be acceptable to them once they understand the process. They are actually relieved to know that someone has set some level of bar around which they can negotiate.

**Le sénateur Cohen:** Maintenant que les lignes directrices sont en vigueur, quel rôle jouera à l'avenir le groupe de travail? D'éventuelles modifications viendraient-elles du groupe de travail ou bien du comité consultatif?

**Mme Pottruff:** Le rôle du groupe de travail est toujours de surveiller et d'appuyer la mise en oeuvre. Le financement s'étend sur une période de cinq ans et nous prévoyons que le volume d'activités continuera d'être élevé au cours des 18 prochains mois. De plus, la plupart des administrations envisagent une deuxième étape. Les lignes directrices prévoient la possibilité de mettre en place des systèmes pour recalculer les pensions et une plus grande participation des organismes provinciaux. Dans la plupart des administrations, il faudra réfléchir à tout cela et se demander s'il y a lieu de faire une telle intervention. Je pense que le groupe de travail continuera de jouer un rôle au cours des cinq prochaines années.

Pour ce qui est des modifications, je suis certaine que le groupe de travail fera part au ministère fédéral de la Justice de certaines préoccupations et suggérera des modifications visant à résoudre des problèmes d'application pratique des lignes directrices. C'est au comité du droit de la famille et au comité consultatif qu'incombe la responsabilité d'examiner la politique et les lignes directrices de la Loi sur le divorce, quoique je suis sûre que le groupe de travail sera consulté.

**Le sénateur Cohen:** À la dernière page de votre mémoire, vous posez des questions sur les préoccupations d'ordre pratique dans toutes les provinces et sur l'incidence globale de ce changement sur les enfants eux-mêmes. Pourriez-vous passer en revue ces questions à notre intention et peut-être nous en dire plus long sur certains points que vous connaissez bien?

**Mme Pottruff:** Les montants adjugés correspondent-ils à un niveau plus juste de soutien des enfants qui ne se limite pas aux nécessités de la vie? Est-ce plus juste pour les enfants et cela a-t-il permis d'améliorer leur sort? D'après les premières indications en Saskatchewan, fondées sur les rares cas qui sont allés devant les tribunaux — et j'hésite beaucoup à fonder des hypothèses sur ces cas, car ce sont des cas d'exception — le changement a permis d'améliorer le sort des enfants, car le montant des pensions a augmenté. Toutefois, je ne suis pas prête à dire que, globalement, le sort des enfants s'est amélioré, du moins pas tant que nous ne saurons pas si cela a permis de régler les différends plus rapidement et de changer la façon dont les gens prennent leurs décisions au sujet de la garde, du droit de visite et de la propriété des biens matrimoniaux. Nous devons consulter davantage le Barreau et tous les intervenants dans ce processus pour connaître la réponse à cette question. J'ai l'impression, d'après les appels téléphoniques que je reçois du grand public et d'avocats, que les lignes directrices ont bel et bien permis d'obtenir un taux élevé de règlements. Les appels que je reçois viennent à parts égales de payeurs et de bénéficiaires et ils veulent avoir les renseignements pertinents. Une fois qu'ils sont renseignés, ils ont tendance à être relativement neutres sur le point de savoir s'ils sont d'accord avec le montant. Lorsqu'ils ont compris le processus, il leur semble acceptable. En fait, ils sont soulagés de savoir que quelqu'un a fixé un niveau quelconque à partir duquel ils peuvent négocier.

Are awards for children in similar circumstances similar? I would hope that they would be if in fact the courts and the bar are following the guidelines. There are still situations where, because the family law bar or the judges are not fully familiar with the legislation, errors in terms of how the orders are made. However, that is decreasing, as it should, as they become more familiar. To try to stay on top of that situation, most jurisdictions are still planning on doing additional training with the bar. I know that we certainly are in Saskatchewan.

Have the guidelines resulted in fewer children and caregiver parents being in poverty? It is too soon to tell.

Has there been an overall impact on the lifestyle of the child? Once again, it is too soon to tell. You would have to look at the overall impact of how assets get divided in the family. That is why the whole issue between matrimonial property, spousal support, and custody and access have to be examined together. Families have always had to deal with these issues. Are they now dealing with them in a way that is better for the child? We need to find out.

**Senator Cohen:** You said you are going on with training for members of the bar. What about training for the judges?

**Ms Pottruff:** Certainly, they are welcome to participate in any of the legal training sessions. Normally members of the bar participate as members of the panel. Certainly, the Canadian Judicial Centre is involved in ongoing training with the judges. In most jurisdictions, the judges have had their own specific day set aside to look at the legislation. It depends on the interest that a certain member of the judiciary has in this area, whether he or she will pay intensive attention to it.

**Senator Cools:** Last week we had a witness before us, a Mr. Philip Epstein, who told us that he largely regrets that the previous tax structure has been changed. In his opinion, most of the members of the bar in Toronto, or those with whom he has spoken, agree with him on that.

Can you amplify your comments on the tax structure?

**Ms Pottruff:** It was always possible to put the guidelines under either tax structure. It would have been a more complex formula, in my understanding, had we kept the past tax structure. There were always concerns that those tax rules were not well understood or well implemented by the majority of members of the bar and the judiciary and this was reflected in the court orders. By and large, the complexity of the tax situation was not understood and was not adequately addressed in the orders.

Tax continued to be a problem for many recipients of child support. While they were aware of the need to retain certain amounts for tax payment, in reality many of them lived in very straitened circumstances, so putting money aside each month to

Adjuge-t-on des montants semblables pour des enfants dont la situation est semblable? J'espère que c'est le cas si les tribunaux et les avocats appliquent effectivement les lignes directrices. Il y a encore des cas où, parce que les avocats spécialisés en droit de la famille ou les juges ne connaissent pas très bien la loi, des erreurs sont commises dans la façon de rendre les ordonnances. Cela devient toutefois moins fréquent à mesure que les gens connaissent mieux la loi, comme on pouvait s'y attendre. Dans la plupart des administrations, on ne prend aucun risque et l'on envisage encore de faire de la formation à l'intention des avocats. En tout cas, nous prévoyons de le faire en Saskatchewan.

Les lignes directrices ont-elles permis à un plus grand nombre d'enfants ainsi qu'à leur parent gardien d'échapper à la pauvreté? Il est trop tôt pour se prononcer.

Quelle a été leur incidence globale sur le mode de vie de l'enfant? Là encore, il est trop tôt pour le dire. Il faudrait examiner l'incidence globale de la division des actifs entre les membres de la famille. C'est pourquoi il faut examiner ensemble toutes les questions concernant les biens matrimoniaux, le soutien du conjoint, la garde des enfants et les droits de visite. Les familles ont toujours eu à régler ces questions. Les règlent-elles maintenant d'une façon qui est préférable pour l'enfant? Il faut vérifier.

**Le sénateur Cohen:** Vous dites que vous continuez votre programme de formation des avocats. Qu'en est-il de la formation des juges?

**Mme Pottruff:** Ils sont assurément les bienvenus s'ils veulent participer à l'une ou l'autre de nos séances de formation juridique. Normalement, les membres du Barreau participent en tant que membres du groupe d'experts. Je sais par ailleurs que le Centre canadien de la magistrature a un programme permanent de formation des juges. Dans la plupart des administrations, les juges ont bénéficié d'une journée qui leur a été accordée pour étudier la loi. Quant à savoir si chaque juge l'étudie à fond, cela dépend de l'intérêt de chacun dans ce domaine.

**Le sénateur Cools:** La semaine dernière, nous avons entendu un témoin, un certain Philip Epstein, qui nous a dit qu'il regrette grandement que l'on ait changé l'ancienne structure fiscale. À son avis, la plupart des membres du Barreau à Toronto, ou en tout cas ceux à qui il en a parlé, sont d'accord avec lui sur ce point.

Pouvez-vous nous faire de plus amples commentaires sur la structure fiscale?

**Mme Pottruff:** Il a toujours été possible de promulguer les lignes directrices aux termes de l'une ou l'autre de ces structures fiscales. Je crois comprendre que la formule aurait été plus complexe si nous avions conservé l'ancienne structure fiscale. Nous avons toujours craint que les règles de la fiscalité ne soient pas bien comprises ou bien appliquées par la majorité des membres du Barreau et de la magistrature et les ordonnances rendues par les tribunaux s'en ressentaient. Dans l'ensemble, la complexité de la situation fiscale n'était pas bien comprise et n'était pas bien prise en compte dans les ordonnances.

L'impôt continuait d'être un problème pour beaucoup de bénéficiaires de pension alimentaire pour enfants. Même si les gens savaient qu'ils devaient en conserver une partie pour payer l'impôt, en réalité, beaucoup d'entre eux avaient peine à joindre



pay tax, rather than using it for children's clothes and food, was not a realistic option. At the end of the year, they often ended up with a big tax bill that they could not pay. That was also due in large part to the inadequacy of the awards themselves and the tax consequences of the awards being inadequately calculated into the award.

There were many problems with the past tax system. It could have been made to work, though.

**Senator Cools:** That is your opinion, that it could have been made to work.

**Ms Pottruff:** The present route is not a bad choice because it does simplify the process.

**Senator Cools:** I was just letting you know that, according to the witness last week, the greater number of the bar in Toronto think of it as a tax grab.

You keep referring to a delay in passing the legislation. Of what delay are you speaking?

**Ms Pottruff:** We had understood for some time that May 1 was being targeted for the date of implementation. In order for jurisdictions to prepare for implementation, the final bill had to be in place. We could not conclude planning on what we would say to the public about child support guidelines or on how we would implement support programs until we were certain of the legislation and certain of the implementation date.

**Senator Cools:** May 1 was not the date? I understood that implementation was not delayed.

**Ms Pottruff:** Yes, but if we do not know until the end of February that May 1 is the date, that is not sufficient time for jurisdictions to hire staff, provide publications and correct our legislation.

**Senator Cools:** When could you have known before the passage of the bill? The bill took six weeks to pass.

**Ms Pottruff:** I am not questioning the process or the time that it took. That is the process.

**Senator Cools:** Were there delays in some parts of the country regarding the date of May 1? I understood that the date went off swimmingly well.

**Ms Pottruff:** It went off better than we had hoped, but "swimmingly well" may be a little advanced of where we were.

**Senator Cools:** At page seven you say that withholding passports has been effective. Can you tell me how many passports have been withheld? Why is it effective and how has it worked?

les deux bouts et l'on ne pouvait donc pas s'attendre, de façon réaliste, à ce qu'ils puissent mettre de l'argent de côté chaque mois, au lieu de le dépenser pour acheter des vêtements d'enfants et de la nourriture. À la fin de l'année, ils se retrouvaient souvent avec une énorme facture d'impôt qu'ils ne pouvaient pas payer. Cette situation aussi due en grande partie à l'insuffisance des montants accordés et au fait que l'on ne tenait pas pleinement compte de la fiscalité pour le calcul du montant de la pension.

Le régime fiscal créait beaucoup de problèmes. Il aurait toutefois été possible de faire en sorte que le régime fonctionne.

**Le sénateur Cools:** Vous croyez vraiment qu'il aurait été possible de faire en sorte qu'il fonctionne?

**Mme Pottruff:** La méthode que l'on a choisie n'est pas mauvaise parce qu'elle simplifie le processus.

**Le sénateur Cools:** Je vous disais simplement que, d'après le témoin entendu la semaine dernière, la majorité des membres du Barreau à Toronto voient plutôt cela comme une ponction fiscale.

Vous mentionnez sans cesse le retard dans l'adoption de la loi. De quel retard parlez-vous?

**Mme Pottruff:** Depuis quelque temps, nous pensions que la date cible pour l'entrée en vigueur était le 1<sup>er</sup> mai. Pour que les administrations puissent se préparer à la mise en oeuvre, il fallait que la version définitive de la loi soit en place. Nous ne pouvions pas mettre la dernière main à ce que nous dirions au public au sujet des lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants, ou à la façon dont nous mettrions en place des programmes à cet égard, avant de connaître avec certitude la version définitive de la loi et la date d'entrée en vigueur.

**Le sénateur Cools:** Elle n'est pas entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai? Je croyais que la date d'entrée en vigueur n'avait pas été repoussée.

**Mme Pottruff:** C'est exact, mais si nous ne savons pas d'ici la fin de février que le 1<sup>er</sup> mai est effectivement la date choisie, cela ne laisse pas suffisamment de temps pour embaucher du personnel, publier des documents et modifier notre propre législation.

**Le sénateur Cools:** Quand donc auriez-vous pu le savoir, avant l'adoption du projet de loi? Il a fallu six semaines pour adopter le projet de loi.

**Mme Pottruff:** Je ne remets pas en question le processus ou le temps qu'il a exigé. C'est le processus existant.

**Le sénateur Cools:** Y a-t-il eu des retards dans certaines régions du pays, par rapport à la date du 1<sup>er</sup> mai? Je croyais que cette date avait été respectée sans aucune anicroche.

**Mme Pottruff:** Tout est allé mieux que nous l'espérions, mais de dire que tout s'est passé «sans aucune anicroche» serait peut-être forcer un peu les choses.

**Le sénateur Cools:** À la page 11, vous dites que la confiscation du passeport a été très efficace. Pouvez-vous me dire combien de passeports ont été confisqués? Pourquoi est-ce efficace et comment s'y est-on pris?

**Ms Pottruff:** I only know about the jurisdiction of Saskatchewan. I understand we have applied in four cases. We had tried all other remedies and they were not successful. The indication was made to have the passport withdrawn. Either the actual application or the threat to do that was sufficient to have the payments come in.

**Senator Cools:** At page eight, you say there are a range of court decisions across the country which have begun to address these issues in a principled way. Could you give us a list of those decisions?

**Ms Pottruff:** I only have a list of the Saskatchewan decisions. There are other national compilations around. I am sure, with my colleagues from the Department of justice, we can get those for you. I can give you a list of the Saskatchewan decisions. They are in an appendix to a paper.

**Senator Cools:** I am only asking you for the Saskatchewan cases.

At page nine, you propose that you should look at other processes — and I do not agree — such as the option of allowing parties direct access to Revenue Canada information. How would you reconcile the enormous constitutional questions involved in this proposal? So many of the on-the-ground issues here are governed provincially and Revenue Canada is a federal body.

**Ms Pottruff:** I do not foresee it as being a constitutional problem. The Revenue Canada legislation simply needs to recognize a certain class of applicant for information. They now recognize that you as an individual can ask for access to your records. We are suggesting that they could recognize another class of applicant, which would be a provincial enforcement agency, for a very specific and limited purpose. Obviously you do not want to interfere broadly with the privacy rights of individuals.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, in 1984 and 1985 when Mr. Crosbie had his bill before us, the Privacy Commissioner and many senators expressed anxiety about those proposals which were weaker than those coming forward now. There was enormous anxiety about opening the door to Revenue Canada at all. Now the door has gone from slightly ajar to a cavernous opening. At some point we should review the movement of this issue from 1984 to the present. We are now hearing a proposal that an independent assessor be allowed to approach Revenue Canada direct. I propose that we look at that aspect on its own as an issue, to see how this phenomenon has developed over the last 12 years.

**Senator LeBreton:** My first question has been answered. It had to do with the role of the task force from this point forward.

**Mme Pottruff:** Je sais seulement ce qui s'est fait en Saskatchewan. Je crois que nous avons pris cette mesure dans quatre cas. Nous avons essayé tous les autres recours, mais en vain. La procédure de confiscation du passeport a été mise en branle. Une requête en ce sens ou la simple menace de faire une telle requête a suffi pour que les paiements reprennent.

**Le sénateur Cools:** À la page 11, vous dites que grâce à toute une série de décisions judiciaires au Canada, on a déjà commencé à aborder ces questions importantes en faisant intervenir un certain nombre de principes. Pouvez-vous nous donner une liste de ces décisions?

**Mme Pottruff:** J'ai seulement la liste des décisions rendues en Saskatchewan. Il existe d'autres compilations nationales. Je suis certaine que, grâce à l'aide de mes collègues du ministère de la Justice, nous pourrions vous les obtenir. Je peux vous donner la liste des décisions rendues en Saskatchewan. Elles sont annexées à un document.

**Le sénateur Cools:** Ma question portait seulement sur les affaires de la Saskatchewan.

À la page 13, vous proposez d'envisager d'autres formules — avec lesquelles je suis en désaccord —, comme d'autoriser l'accès direct par les parties à l'information tenue par Revenu Canada. Comment résoudriez-vous les énormes problèmes constitutionnels que soulève cette proposition? Dans ce dossier, bon nombre des questions qui se posent sont de ressort provincial; or, Revenu Canada est un organisme fédéral.

**Mme Pottruff:** Je n'entrevois aucun problème constitutionnel. Il faut simplement inscrire dans la loi habilitante de Revenu Canada que certaines catégories de personnes ont le droit de demander des renseignements. À l'heure actuelle, la loi prévoit que chacun peut demander les renseignements contenus dans son dossier. Nous disons qu'il faudrait reconnaître une autre catégorie de demandeurs, qui pourrait être un organisme provincial d'application de la loi, à des fins très spécifiques et limitées. Il est évident qu'il n'est pas question d'empiéter grossièrement sur le droit à la vie privée des gens.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, en 1984 et en 1985, quand M. Crosbie nous a proposé son projet de loi, le commissaire à la protection de la vie privée et de nombreux sénateurs ont exprimé des inquiétudes au sujet de ces propositions, qui étaient pourtant bien plus faibles que celles que l'on nous présente maintenant. Le simple fait d'envisager d'entrouvrir la porte pour accéder aux dossiers de Revenu Canada suscitait d'énormes inquiétudes. Aujourd'hui, la porte n'est plus simplement entrouverte, elle est grande ouverte. À un moment donné, nous devrions passer en revue l'évolution de ce dossier depuis 1984 jusqu'à aujourd'hui. On nous propose maintenant d'autoriser un évaluateur indépendant à s'informer directement auprès de Revenu Canada. Je propose que nous examinions cet aspect de façon distincte, pour voir quelle a été l'évolution de ce phénomène au cours des 12 dernières années.

**Le sénateur LeBreton:** On a déjà répondu à la première question que je voulais poser. Elle portait sur le rôle que jouera dorénavant le groupe de travail.



My second question relates specifically to page 8 of your brief. In your overview, you spoke of jurisdictional-specific issues. Saskatchewan is probably a good example. Per capita, Saskatchewan has a large number of farmers and self-employed business people. You used the example of a farmer buying a combine. From that, I assumed that you meant that buying the combine would lower that person's income, and thus they would not be eligible for such large payments. However, if a farmer buys a combine for suspect reasons, who determines whether, indeed, that is the case? Perhaps the combine was purchased to allow that farmer to sustain a profitable enterprise.

In your paper, you talk about this particular group, farmers and the self-employed — that is people who do not have regular pay cheques, and therefore their incomes are not as easily accessible. You say that this is a potential problem. What amendments might you consider to deal with this specific area of farmers and small business people?

**Ms Pottruff:** I am not prepared to suggest specific amendments at this point; rather, I am voicing a concern that perhaps we have not thought this system through thoroughly enough. I hear from colleagues a concern about the capital cost recognition only being on land, and not on equipment. However, I am sure that that is not the only category where we have problems in terms of the self-employed, and what is a reasonable deduction or expense from the business enterprise and what is not.

Ultimately, in terms of what will be accepted, the decision belongs to the courts. That is as it should be because each situation is unique. Yes, you could have someone hide assets by buying a combine, but you could also have an individual who legitimately needs to buy a new combine to get on with their business. I think the issue is whether our present categories are too narrow or too broad, but we will learn about that over time as more cases go before the courts for determination.

**Senator LeBreton:** That is very true. It will take quite a few court decisions to determine the case law in this regard. Have you had enough of these kinds of cases so far to enable you to make a judgement?

**Ms Pottruff:** We had a couple of situations where these issues were raised, but they are presently working their way up to the Court of Appeal.

**Senator LeBreton:** I wish to follow up on Senator Cools' question about Revenue Canada. That jumped off the page at me as well. Would such a move stand up to a challenge under the charter, or under our privacy laws? Has your task force looked at it from that perspective?

Ma deuxième question porte spécifiquement sur la page 12 de votre mémoire. Dans votre exposé, vous avez évoqué des problèmes qui se posent spécifiquement dans une administration. La Saskatchewan est probablement un bon exemple, car elle compte proportionnellement un grand nombre d'agriculteurs et de gens d'affaires indépendants. Vous avez donné l'exemple d'un agriculteur qui achète une moissonneuse-batteuse. J'ai supposé que vous vouliez dire par là que l'achat de cette machine agricole réduirait d'autant le revenu de cette personne qui ne serait donc plus en mesure de verser des paiements aussi importants. Toutefois, si un agriculteur achète une moissonneuse-batteuse pour des raisons qui sont douteuses, qui détermine s'il a agi de bonne foi? Peut-être l'agriculteur a-t-il simplement acheté cette moissonneuse-batteuse pour faire marcher une entreprise rentable.

Dans votre document, vous évoquez en particulier le groupe des agriculteurs et des travailleurs indépendants, c'est-à-dire les gens qui ne touchent pas régulièrement un chèque de paye et dont le revenu est par conséquent moins facile à calculer. Vous dites que c'est un problème potentiel. Quelles modifications envisageriez-vous pour régler ce problème particulier des agriculteurs et des exploitants de petites entreprises?

**Mme Pottruff:** Je ne suis pas prête pour l'instant à proposer des modifications précises; j'exprime simplement une préoccupation et je dis que nous n'avons peut-être pas réfléchi suffisamment à toutes les facettes de ce système. J'entends des collègues qui se disent préoccupés par le fait que l'on admet seulement les dépenses en immobilisations consacrées à la terre, et non pas les dépenses pour l'équipement. Toutefois, je suis certaine que ce n'est pas le seul aspect qui suscite des problèmes relativement aux travailleurs indépendants et à la définition de ce qu'est une déduction ou une dépense raisonnable pour une entreprise.

En fin de compte, ce sera aux tribunaux de décider de ce qui sera acceptable. C'est bien ainsi, parce que chaque situation est unique. Oui, il est vrai que quelqu'un pourrait camoufler des actifs en achetant une moissonneuse-batteuse, mais il est aussi possible que quelqu'un ait vraiment besoin d'acheter une nouvelle moissonneuse-batteuse pour faire marcher son entreprise. Je pense que la question est de savoir si nos catégories actuelles sont trop étroitement ou trop largement définies, mais nous le saurons avec le temps, à mesure qu'un plus grand nombre d'affaires feront l'objet de décisions des tribunaux.

**Le sénateur LeBreton:** C'est tout à fait vrai. Il faudra un bon nombre de décisions judiciaires pour établir la jurisprudence dans ce domaine. Jusqu'à maintenant, avez-vous vu suffisamment de cas de ce genre pour porter un jugement?

**Mme Pottruff:** Cette question a été soulevée dans deux ou trois affaires dont la Cour d'appel sera éventuellement saisie.

**Le sénateur LeBreton:** Je voudrais faire suite à la question que le sénateur Cools a posée au sujet de Revenu Canada. Ce passage m'a sauté aux yeux, à moi aussi. Une telle mesure résisterait-elle à une contestation fondée sur la Charte, ou bien sur notre législation en matière de protection de la vie privée? Votre groupe de travail a-t-il examiné cela sous cet angle?

**Ms Pottruff:** No, but we point that out as an example. If we want to simplify the process further, this is one thing that would simplify the process. It has not been analyzed from the legal point of view, in terms of the various changes. The reality is that we are asking parties to do indirectly what could be done quite directly.

One concern is not just the delay and the difficulty parties have in terms of obtaining the information; there is also a potential for dispute and harassment between the parties if the legislation is set up in such a way that one party must ask the other party for income information on an annual basis. The situation might be defused if an independent agency could make that request on an annual basis and obtain particulars of the income tax return. That agency could then say that there had been no change in income, and therefore there is no need to go forward with a variation. Those are the background concerns: simplicity, and the need to defuse the potential for conflict.

**Senator LeBreton:** I agree with my colleague Senator Cools. I worked for a famous individual from Saskatchewan, John Diefenbaker, when the social insurance number was instituted. He predicted then that these things would happen — that people would no longer have identities, would no longer have privacy and would no longer have a name. He predicted that they would all be known by a number.

I am very fearful that that might indeed be the case, and I think everyone should be concerned. We see examples of it every day. The more people who have access to people's private information, such as that lodged with Revenue Canada, the more the information will be shared with others. That is a very dangerous road to follow.

**Ms Pottruff:** Certainly there is a need to be very conscious of the privacy aspect. I do not dispute that at all. One of the options is that access is allowed only with the person's consent. Right now, given the way the legislation is drafted, that would not be allowed. With consent, perhaps it would be appropriate.

**Senator Cools:** I did not want to raise the example of Mr. Diefenbaker, but I am so pleased that Senator LeBreton did so.

To repeat and re-emphasize what I said a few minutes ago, the proposal before us is not for the parties to find out from each other; the proposal before us relates to access to that information by independent people outside of the couple in a marriage. It refers to independent assessors. It is quite a novel proposal, and I submit to this committee that we study it very carefully. The fact that two individuals are in a dispute is no justification for the government to open up its Revenue Canada files to independent people.

**The Chairman:** I think what is being suggested is that the provincial enforcement agency have access.

**Senator Cools:** It amounts to the same problem. I am suggesting that we look carefully at the principle.

**Mme Pottruff:** Non, mais c'est un exemple que nous donnons. Si nous voulons rationaliser la procédure, c'est un élément qui permettrait de simplifier les choses. Nous ne l'avons pas analysé du point de vue juridique, sous l'angle des divers changements envisagés. En réalité, nous demandons aux parties de faire indirectement ce qui pourrait se faire très directement.

Ce qui nous préoccupe, ce ne sont pas seulement les retards et les difficultés que subissent les parties quand elles veulent obtenir des renseignements; il y a aussi possibilité de conflit et de harcèlement entre les parties si la loi oblige l'une des parties à demander chaque année à l'autre partie des renseignements sur son revenu. On pourrait désamorcer la situation en habilitant un organisme indépendant à faire cette demande chaque année et à obtenir des précisions à même la déclaration d'impôt sur le revenu. Cet organisme pourrait alors dire qu'il n'y a eu aucun changement de revenu et qu'il n'est donc pas nécessaire de faire modifier le montant. Voilà donc les objectifs fondamentaux: la simplicité, et le besoin de désamorcer un conflit potentiel.

**Le sénateur LeBreton:** Je suis d'accord avec ma collègue le sénateur Cools. Je travaillais pour un célèbre fils de la Saskatchewan, John Diefenbaker, quand le numéro d'assurance sociale a été créé. Il a prédit alors ce qui arriverait: les gens n'auraient plus d'identité, n'auraient plus aucune vie privée et n'auraient même plus de nom. Il a prédit que tout le monde serait désigné par un numéro.

Je crains beaucoup que nous n'en arrivions là et je crois que chacun devrait s'en inquiéter. Nous en voyons des exemples tous les jours. Plus il y a de gens qui ont accès à des renseignements qui appartiennent à la vie privée des gens, par exemple ceux dont Revenu Canada est dépositaire, plus ces renseignements circuleront. C'est très dangereux de s'aventurer dans cette voie.

**Mme Pottruff:** Il est certain qu'il faut être très conscient de la nécessité d'assurer la protection de la vie privée. Je n'en disconviens pas, mais alors pas du tout. L'une des possibilités, c'est que l'accès soit accordé seulement avec le consentement de la personne visée. Actuellement, étant donné le libellé de la législation, ce serait impossible. Avec le consentement, peut-être que ce serait acceptable.

**Le sénateur Cools:** Je ne voulais pas évoquer la mémoire de M. Diefenbaker, mais je suis tellement contente que le sénateur LeBreton l'ait fait.

J'insiste sur ce que j'ai dit il y a quelques minutes: la proposition qu'on nous présente, ce n'est pas que les parties se renseignent mutuellement; la proposition qu'on nous fait, c'est qu'une personne indépendante, qui n'est pas l'un des conjoints, ait accès à ce renseignement. On dit ici que ce serait un évaluateur indépendant. C'est une proposition tout à fait nouvelle et je soutiens que le comité doit l'étudier très attentivement. Le fait que deux personnes sont en conflit ne justifie nullement que le gouvernement permette à une tierce partie d'avoir accès aux dossiers de Revenu Canada.

**Le président:** Je pense que l'on propose que l'organisme provincial chargé de faire appliquer la loi y ait accès.

**Le sénateur Cools:** Le problème est le même. Je propose que nous examinions attentivement le principe.



**The Chairman:** I quite agree. We have a dozen more hearings on the child support guidelines. As further witnesses appear before the committee, the suggestion we heard this morning is something we might compare with subsequent testimony.

**Senator Lavoie-Roux:** My question relates to access to the files of Revenue Canada. I believe Quebec's legislation is such that accessing information held by Quebec's revenue department is not possible. I do not know why all of a sudden we would open up this area.

**Senator Forest:** Our sister province has done some good things in this area. When we heard the pros and cons of the proposed legislation, there was a lot of talk about the guidelines decreasing the amount of litigation because decisions would be made with respect to the level of support. We hear now that, in order to become case law, we must wait until the cases work their way through the judicial system, which is understandable with new legislation.

You mentioned that more cases are being settled. Are you surprised at the amount of litigation being undertaken?

**Ms Pottruff:** No. We anticipated that the first two years after the guideline implementation would be significant in terms of the number of situations that came back for review in the courts. However, we always anticipated that the vast majority of situations would settle outside of the courts. It is still my belief that that is what is happening.

**Senator Forest:** You believe that there is an increase in the number of cases being settled outside the judicial system?

**Ms Pottruff:** Yes.

**Senator Forest:** Is there data to support that belief?

**Ms Pottruff:** No. That is why we need to continue the monitoring. My discussions with counsel would lead me to believe that that is the situation.

**Senator Forest:** Many of us were hopeful that this would result in more mediation being undertaken by the parties involved and that, with guidelines in place, there would be less room for confrontation and a better climate for mediation. Have you any indication of what is happening in that area yet?

**Ms Pottruff:** Once again, it is too early to say with a great deal of certainty. With the process of public education and family information centres that Saskatchewan and other jurisdictions have used, there is a reduction in those issues in dispute. That probably flows over to the mediation area and other issues, but it requires study.

**Senator Forest:** To return to Senator Cools' question with respect to delays, at the outset we had a deadline for the

**Le président:** J'en conviens. Nous aurons encore une douzaine de séances consacrées aux lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. À mesure que d'autres témoins comparaitront devant le comité, nous aurons l'occasion de comparer la suggestion qu'on nous a faite ce matin à ce que nous diront ultérieurement d'autres témoins.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Ma question porte sur l'accès aux dossiers de Revenu Canada. Je crois qu'au Québec, la loi est rédigée de telle manière qu'il n'est pas possible d'avoir accès aux renseignements détenus par le ministère du Revenu de cette province. J'ignore pourquoi nous devrions tout à coup ouvrir cette possibilité.

**Le sénateur Forest:** Notre province soeur a fait du bon travail dans ce domaine. Quand nous avons entendu le pour et le contre de la mesure législative proposée, on a beaucoup insisté sur le fait que les lignes directrices réduiraient le nombre des litiges parce que des décisions seraient prises quant au montant des pensions alimentaires. Voici maintenant qu'on nous dit que, pour qu'il y ait jurisprudence, nous devons attendre que des affaires cheminent dans le système judiciaire, ce qui est compréhensible dans le cas d'une nouvelle loi.

Vous avez dit qu'un plus grand nombre de cas font l'objet d'un règlement. Êtes-vous surprise du nombre de litiges dont les tribunaux sont saisis?

**Mme Pottruff:** Non. Nous avons prévu qu'au cours des deux premières années suivant la mise en œuvre des lignes directrices, bon nombre de cas reviendraient devant les tribunaux. Toutefois, nous avons toujours prévu que la grande majorité des cas seraient réglés hors cour. Je demeure convaincue que c'est bien ce qui se passe.

**Le sénateur Forest:** Vous croyez qu'il y a un nombre accru de cas qui sont réglés à l'extérieur du système judiciaire?

**Mme Pottruff:** Oui.

**Le sénateur Forest:** Y a-t-il des données qui appuient cette conviction?

**Mme Pottruff:** Non. C'est pourquoi nous devons continuer de suivre la situation de près. Les entretiens que j'ai eus avec des avocats m'incitent à croire que telle est la situation.

**Le sénateur Forest:** Bon nombre d'entre nous espéraient que cette mesure résulterait en un plus grand nombre de médiations entre les parties et que, une fois les lignes directrices en place, il y aurait moins de confrontations et un climat plus favorable à la médiation. Avez-vous une idée de l'évolution du dossier à cet égard?

**Mme Pottruff:** Là encore, il est trop tôt pour se prononcer avec certitude. Grâce à la campagne d'information du public et des centres d'information sur la famille que la Saskatchewan et d'autres administrations ont créés, on constate une baisse du nombre des conflits. C'est probablement attribuable à la médiation et à d'autres aspects, mais il faut étudier la question.

**Le sénateur Forest:** Je reviens à la question du sénateur Cools au sujet du retard. Au départ, l'échéance qu'on s'était fixée était

legislation passing through at the end of the year, and it was not done for six weeks. Is that what you are indicating was the cause of the delay?

**Ms Pottruff:** That is part of it. It is a process of implementation. I am not questioning the process that resulted, but the practical implication is that jurisdictions were not as ready for implementation as we would like them to have been.

**Senator Cools:** Well, six weeks is nothing. When we had the divorce bill before us last time, we had it for six months to one year, so that six weeks is nothing in the life of a bill. I thought it went through fairly quickly.

**Senator Jessiman:** I am sure you are familiar with the Manitoba Civil Justice Review Task Force Report of 1996.

**Ms Pottruff:** No, but I may be familiar with something in it.

**Senator Jessiman:** One of their recommendations in respect to the Court of Queen's Bench, Family Division, is that the task force is of the view that the parent education program for the sake of children is vital. The task force recommends that it be continued as an ongoing program, and that the program be made a mandatory requirement before proceeding with litigation. What would your views be on that kind of recommendation?

**Ms Pottruff:** As part of the child support process, most jurisdictions have looked at parent education, and including that in the process. In Saskatchewan, we have considered the matter of mandatory parent education classes. When we did a review and evaluation of our family law division, that matter was raised. At one point, it was a recommendation from the evaluation report that was carried out. The bar was not as convinced that a mandatory requirement would receive the cooperation that you need from people to participate. Some of the U.S. studies would say differently. I think it is a coming trend. Over the next 10 years, we will probably see mandatory parent education in most jurisdictions

**Senator Jessiman:** I do not think they have it Manitoba.

**Ms Pottruff:** They have expanded it in Manitoba.

**Senator Jessiman:** Yes, they have. Could you give us your thoughts on conciliation and mediation — that is, mediation within the government and outside mediation?

**Ms Pottruff:** I think it is terribly important that we have both conciliation and mediation services available to parties in any range of family disputes. Clearly, forcing the individuals to go through a litigation process often hardens attitudes, and does not help build an environment wherein they can continue to work together, which is often the situation where children are concerned. In other words, they must continue to work with their situations as a family unit, over time.

de faire adopter la loi avant la fin de l'année, et il a fallu six semaines de plus. Est-ce la cause du retard que vous évoquez?

**Mme Pottruff:** En partie. C'est un processus de mise en oeuvre. Je ne remets pas en question le processus qui a été suivi, mais les conséquences pratiques sont que les administrations n'étaient pas aussi prêtes pour la mise en oeuvre que nous l'aurions voulu.

**Le sénateur Cools:** Mais six semaines, ce n'est rien. La dernière fois que nous avons été saisis d'un projet de loi sur le divorce, nous l'avons étudié pendant six mois ou un an; six semaines, ce n'est rien dans le cycle d'un projet de loi. J'ai trouvé qu'il avait été adopté assez rapidement.

**Le sénateur Jessiman:** Je suis certain que vous connaissez le rapport publié en 1996 par le groupe de travail d'examen de la justice civile du Manitoba.

**Mme Pottruff:** Non, mais j'en connais peut-être certains éléments.

**Le sénateur Jessiman:** Selon une de ses recommandations relativement à la Chambre de la famille de la Cour du Banc de la Reine, le programme d'éducation parentale est essentiel pour le mieux-être des enfants. Le groupe de travail recommande qu'il soit reconduit à titre de programme permanent et qu'il soit obligatoire de passer par ce programme avant de s'adresser aux tribunaux. Que pensez-vous d'une telle recommandation?

**Mme Pottruff:** Dans le cadre du processus des pensions alimentaires pour enfants, la plupart des administrations se sont penchées sur l'éducation parentale et ont inclus un tel programme dans leur processus. En Saskatchewan, nous avons envisagé de rendre obligatoires les cours d'éducation parentale. La question a été soulevée quand nous avons examiné notre division du droit de la famille. À un moment donné, cela faisait l'objet d'une recommandation du rapport remis à la fin de l'évaluation. Le Barreau n'était pas aussi convaincu qu'un programme obligatoire bénéficierait de la collaboration voulue pour assurer la participation des gens. Certaines études menées aux États-Unis arrivent à des conclusions différentes. Je pense que c'est une tendance qui émerge. Au cours des dix prochaines années, nous verrons probablement des cours obligatoires d'éducation parentale dans la plupart des administrations.

**Le sénateur Jessiman:** Je ne crois pas que cela existe au Manitoba.

**Mme Pottruff:** Ce programme a été étoffé au Manitoba.

**Le sénateur Jessiman:** Oui, c'est vrai. Pouvez-vous nous faire part de vos réflexions sur la conciliation et la médiation — c'est-à-dire la médiation au sein du gouvernement et à l'extérieur?

**Mme Pottruff:** Je pense qu'il est terriblement important que des services de conciliation et de médiation soient à la disposition des parties pour toutes sortes de différends familiaux. Il est évident que si les gens sont forcés de passer par des procédures judiciaires, il en résulte souvent un durcissement de leurs attitudes, ce qui n'aide pas à établir un environnement dans lequel les parties pourraient continuer de travailler ensemble, et c'est souvent le cas quand des enfants sont en cause. Autrement dit, les



In terms of conciliation, for example, the child support guidelines offer the opportunity for the existence of a provincial reassessment agency. If that process is followed, that may be an opportunity for the parties to look at how they reach a settlement, based on the information they have from that independent agency.

Mediation is there to look at situations where there are broader issues to resolve between the parties. It is not just a fact finding situation, which is what conciliation might deal with. The mediation process needs to deal with the whole spectrum of attitude and values of the parties, with a view to attempting to build a better relationship in terms of the issues that they must deal with on an ongoing basis, particularly on custody and access.

**Senator Cohen:** I was interested in your brief comments on the jurisdictional cooperation between different provinces, and the advantages. Perhaps you might explain further about the relationship between Nova Scotia and Saskatchewan that you briefly touched on about the 25-minute interval. I did not quite follow it all, but it sounded interesting.

**Ms Pottruff:** It is not only Nova Scotia and Saskatchewan that have pursued this avenue. I believe that Ontario has, too, but it is not noted in their update.

When looking at the issue of child support guidelines and the ability of people to obtain legal advice, we recognized that Saskatchewan has provided more money to our legal aid system. However, there are always that group of individuals who are the working poor or lower income individuals who do not qualify for legal aid. For them, the payment of legal bills is more of a barrier to moving forward than it is to other individuals, although legal costs are always a barrier. We approached the local bar association in Saskatchewan and enquired of them, "How will we deal with this issue? They are your clients. You have a relationship with them. They have a need. The reputation of the bar and the legal system is at issue here." They were very agreeable and concerned that we needed to provide some mechanism that would help people to make choices. They agreed that for the first half hour of any consultation, a minimum fee of \$25 would be charged, but many of them do not even charge that. Nova Scotia arranged a similar relationship with their bar, and I believe that Ontario had a similar situation with their bar.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** You know that in Quebec, family mediation is mandatory. The Divorce Act is federal and the other laws are provincial. The Richardson report proves that 67 per cent of cases were settled through mediation. We are looking for

parties doivent continuer à assumer leur situation en tant qu'unité familiale, de façon continue.

Pour ce qui est de la conciliation, par exemple, les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants offrent la possibilité de créer une agence provinciale de réévaluation. Si cette procédure est adoptée, cela pourra être l'occasion pour les parties de voir comment elles pourraient s'entendre, d'après les renseignements qu'elles reçoivent de cet organisme indépendant.

La médiation sert à dénouer des situations où il y a des questions plus générales à résoudre entre les parties. Il ne s'agit pas seulement d'établir quels sont les faits, comme dans le cas d'une conciliation. Le processus de médiation doit traiter avec toute la gamme des attitudes et des valeurs des parties, en vue d'essayer d'instaurer de meilleures relations pour amener les parties à s'attaquer aux questions avec lesquelles elles doivent composer de façon permanente, surtout la garde et l'accès.

**Le sénateur Cohen:** J'ai trouvé intéressantes vos brèves observations sur la coopération qui existe entre différentes provinces et les avantages qui en découlent. Peut-être pourriez-vous nous expliquer davantage quelles sont les relations entre la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan, auxquelles vous avez brièvement fait allusion en parlant de cet intervalle de 25 minutes. Je n'ai pas très bien compris, mais cela me semblait intéressant.

**Mme Pottruff:** Ce n'est pas seulement en Nouvelle-Écosse et en Saskatchewan que l'on s'est tourné vers cette solution. Je crois que l'Ontario en a fait autant, même si ce n'est pas signalé dans la mise à jour.

Quand nous avons examiné toute la question des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et la capacité des gens d'obtenir des conseils juridiques, nous avons reconnu qu'en Saskatchewan, nous fournissons davantage d'argent à notre système d'aide juridique. Toutefois, il y a toujours des gens, des travailleurs pauvres ou à faible revenu, qui ne sont pas admissibles à l'aide juridique. Pour eux, le paiement d'honoraires d'avocat est un obstacle plus difficile à surmonter que pour d'autres, quoique les frais juridiques soient toujours un obstacle. Nous avons donc fait des démarches auprès de l'Association du barreau de la Saskatchewan et lui avons demandé: «Comment régler ce problème? Ce sont vos clients. Vous avez des relations avec eux. Ils ont un besoin à combler. La réputation du Barreau et du système judiciaire est en jeu». L'Association a très bien accueilli notre démarche et a reconnu qu'il fallait établir un mécanisme quelconque pour aider les gens à faire des choix. Elle a convenu que pour la première demi-heure de toute consultation, des frais minimums de 25 \$ seraient imposés, mais beaucoup d'avocats ne font même pas payer cette somme. En Nouvelle-Écosse, un arrangement semblable a été pris avec le Barreau et je crois qu'en Ontario, la situation est à peu près la même.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Vous savez qu'au Québec, la médiation familiale est obligatoire. La Loi sur le divorce est fédérale et les autres lois sont provinciales. Le rapport Richardson prouve que la médiation a réglé 67 p. 100 des cas. Nous

solutions right and left. Why aren't we looking at other provinces that are at the forefront? In Quebec, it works very well.

**Senator Lavoie-Roux:** But it was implemented only recently.

**Senator Ferretti Barth:** The committee that looked at the impact of the five mandatory mediation sessions before a divorce warned that the results are terrible. Many cases are resolved by mutual agreement. We should examine a little more carefully the situation in the provinces where an approach that is beneficial to both parties has been adopted. Divorce cases can be resolved without going to court and without resorting to lawyers whose services are very expensive. People have the opportunity to talk to each other and to explain what is wrong. Mediation and conciliation is a service that is required and that provinces must provide.

[English]

**Ms Pottruff:** I certainly agree that mediation is a strong tool to put in the kit of how you resolve family issues, and that it should be there. Whether it is there on a mandatory basis or on a voluntary basis is a good issue for debate.

Saskatchewan did have in place a process of mandatory screening and orientation to mediation. When we implemented the family law division in 1994, we implemented that process. That meant that both parties had to come in separately to meet with the mediator, who would explain the process. The parties could figure out whether it was good for them. If they wished, they could access either Saskatchewan Department of Justice mediation services or private mediation services.

The bar felt that that was an intrusion into their area, because the Divorce Act already requires them to advise clients about mediation possibilities. We also found it was an overlap with the parent education process, which also talked about mediation. Therefore, we withdrew that regulation.

In addition, the uptake on mediation coming through the mandatory orientation and screening process was not significantly higher than we already had, which was a fairly good level of mediation. Therefore, the issue is really one of assessing the situation in terms of whether there needs to be more of an educational approach to try to stream people into mediation voluntarily, and how we coordinate with the bar on that.

We must also look at how the different jurisdictions process cases. In Saskatchewan, a pre-trial is required on any family matter before it can go to trial. This means that the parties must meet with a judge, who goes through the facts in dispute and tells them what he thinks would happen. The majority of cases do not proceed beyond that point. Probably less than 10 per cent of cases are fully litigated in the end. You would need to look at the whole mix of services in a jurisdiction in order to determine where you might want to increase the emphasis on the non-litigation

cherchons des solutions partout. Pourquoi ne regardons-nous pas les autres provinces qui sont à l'avant-garde? Au Québec, cela marche très bien.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Cela ne fait pas longtemps.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Le comité qui a étudié les conséquences des cinq séances de médiation obligatoire avant le divorce a donné des résultats épouvantables. Beaucoup de cas sont résolus à l'amiable. Il faudrait étudier d'un peu plus près le cas des provinces qui ont fait des démarches favorables aux deux parties. Les cas de divorce peuvent se résoudre sans recourir à la cour et aux avocats qui coûtent très cher. Les gens ont l'occasion de se parler et se dire ce qui ne va pas. La médiation, la conciliation est un service obligatoire que les provinces doivent donner.

[Traduction]

**Mme Pottruff:** Je conviens certainement que la médiation est un outil puissant qui peut être fort utile pour résoudre des différends familiaux. Quant à savoir si le recours à cet outil doit être obligatoire ou facultatif, il y aurait un bon débat à faire là-dessus.

En Saskatchewan, nous avons mis en place un processus obligatoire d'examen préalable et d'orientation vers la médiation lorsque nous avons créé la division du droit de la famille en 1994. Cela voulait dire que les deux parties devaient venir rencontrer séparément le médiateur, qui leur expliquait le processus à suivre. Les parties pouvaient décider d'y recourir si elles le jugeaient souhaitable. Elles pouvaient faire appel soit au service de médiation du ministère de la Justice de Saskatchewan, soit à des services de médiation privés.

Le Barreau a estimé que c'était une ingérence dans son domaine, parce que la Loi sur le divorce exige déjà de ses membres qu'ils conseillent leurs clients au sujet de la possibilité d'une médiation. Nous avons également trouvé que cela faisait double emploi avec le programme d'éducation parentale, où il était aussi question de médiation. Par conséquent, nous avons supprimé ce règlement.

De plus, le nombre de gens qui faisaient appel à la médiation à l'issue du processus obligatoire d'examen préalable et d'orientation n'était pas sensiblement plus élevé par rapport à ce que nous avions déjà, puisque le recours à la médiation était déjà relativement fréquent. Par conséquent, il s'agit en fait d'évaluer la situation en se demandant s'il est nécessaire de déployer davantage d'efforts pour essayer d'amener les gens à faire appel volontairement à la médiation, et il faut voir comment coordonner cela avec le Barreau.

Nous devons aussi voir comment les cas sont traités dans les différentes administrations. En Saskatchewan, une conférence préalable à l'instruction est obligatoire avant que l'affaire puisse aller devant les tribunaux. Cela veut dire que les parties doivent rencontrer un juge, qui passe en revue les faits en litige et leur dit ce qui, à son avis, devrait arriver. Dans la majorité des cas, l'affaire ne va pas plus loin. Probablement moins de 10 p. 100 des cas aboutissent à un procès en bonne et due forme. Il faudrait examiner l'ensemble des divers services disponibles dans une



approach, but I think that, by and large, all jurisdictions are supportive of doing more in the non-litigation approach and are quite admiring of Quebec's example.

**Senator Cools:** We frequently hear that less than 10 per cent of cases are actually litigated. Could you expand on that? My understanding of that statement is that less than 10 per cent actually come to trial because most have fallen off in the interim, largely due to the enormous legal costs. Therefore, the fact is that many of these individuals cannot proceed to trial because they are financially exhausted.

I submit that for the average person, \$50,000 is a great deal of money. I would like you to expand on that. As I study the issue, this 10 per cent is not a true number. It measures those who are actually able to sustain a long battle, both financially and emotionally, but it does not measure satisfaction at all.

This issue comes up again and again, Mr. Chairman, yet all the literature that we read, such as the document which Senator Jessiman just cited, the *Manitoba Civil Justice Review* 1996, and the equivalent document here in Ontario, the *Ontario Civil Justice Review* 1995, make repeated mention of the high legal costs, and the fact that people are forced to settle because they cannot afford to continue. Therefore, it is not really a sufficient explanation to say that so few cases actually are litigated. The fact is that people burn out, financially and emotionally. Sooner or later we must deal with this situation because there are many people accepting settlements they do not really want.

Perhaps you could expand on this figure of less than 10 per cent, and tell us the actual number that do reach trial?

**Ms Pottruff:** I can only give you the estimate of 10 per cent, because that is what it is. You are quite right: I am talking about those who actually go through full trial and litigation. There is no doubt that the costs of legal proceedings would be a barrier to proceeding for any of us, in terms of whether we are prepared to expend that emotional and financial energy. While that is a difficulty, clearly the existence of civil legal aid processes does remedy it for some litigants, but only for some.

The costs should be a concern to us all because, to the degree that a justice system is inaccessible, it is not effective. On the other hand, it can be that the costs of litigation make people think quite seriously about their boundaries, and actually encourage settlement in some cases. It is not a fully negative situation, in my view.

Nevertheless, I think that the studies on mediation and conciliation would show that people are generally more satisfied when they go through those processes and have control over the decision-making process, rather than having a decision made by a

administration donnée pour déterminer comment l'on pourrait insister davantage sur la solution non judiciaire, mais je crois que dans l'ensemble, toutes les administrations sont favorables à la déjudiciarisation et admirent grandement le modèle du Québec.

**Le sénateur Cools:** Nous entendons fréquemment dire que moins de 10 p. 100 des cas aboutissent à un procès. Pouvez-vous nous en dire plus long là-dessus? Ce que je comprends de cet énoncé, c'est que moins de 10 p. 100 aboutissent à un procès parce que la plupart y ont renoncé, en grande partie à cause des frais juridiques énormes. Par conséquent, c'est un fait que beaucoup de gens ne peuvent pas aller jusqu'au procès parce qu'ils n'en ont pas les moyens.

Je soutiens que pour un citoyen moyen, 50 000 \$, c'est beaucoup d'argent. Je voudrais que vous nous parliez de cela. D'après moi, ce chiffre de 10 p. 100 n'est pas le vrai chiffre. Il mesure le nombre de ceux qui sont capables de soutenir une longue lutte, sur les plans financier et émotionnel, mais il ne traduit aucunement l'indice de satisfaction.

Cette question revient constamment sur le tapis, monsieur le président, et pourtant dans tous les ouvrages dont nous avons pris connaissance, par exemple le document que le sénateur Jessiman vient de citer, l'«Examen de la justice civile au Manitoba en 1996», ainsi que le document équivalent ici en Ontario, l'«Examen de la justice civile en Ontario en 1995», on revient constamment sur les coûts juridiques élevés et sur le fait que les gens sont forcés de régler parce qu'ils ne peuvent plus se permettre de continuer. Par conséquent, ce n'est pas une explication vraiment satisfaisante que de dire qu'un petit nombre de cas aboutissent à un procès. La réalité, c'est que les gens sont vidés, financièrement et émotionnellement. Tôt ou tard, nous devons nous pencher sur cette situation parce que beaucoup de gens acceptent des règlements dont ils ne veulent pas vraiment.

Pourriez-vous nous donner de plus amples détails sur ce chiffre de moins de 10 p. 100 et nous dire quel est le nombre réel des cas qui aboutissent à un procès?

**Mme Pottruff:** Je peux seulement vous donner cette estimation de 10 p. 100, parce que c'est bien de cela qu'il s'agit. Vous avez tout à fait raison: je fais référence à ceux dont l'affaire donne lieu à un procès en bonne et due forme. Il n'y a aucun doute que le coût des procédures judiciaires est un obstacle pour n'importe qui; il s'agit de savoir si la personne est prête à consacrer à sa cause l'énergie émotive et l'argent qu'elle requiert. C'est donc une difficulté, mais il est clair que l'existence de l'aide juridique civile atténue ce problème pour certains plaideurs, quoique pas pour tous.

Nous devons tous nous préoccuper du coût, parce qu'un système judiciaire n'est efficace que dans la mesure où il est accessible. Par contre, il est possible que le coût du litige fasse réfléchir les gens sérieusement et les encourage à s'entendre dans certains cas. À mon avis, la situation n'est pas entièrement négative.

Néanmoins, je crois que les études sur la médiation et la conciliation montrent que les gens sont généralement plus satisfaits quand ils passent par ces étapes et qu'ils ont leur mot à dire dans le processus décisionnel, au lieu de s'en remettre à une

judge where it is taken out of their hands. That is a normal human reaction, and quite positive. I think it is for that reason that all jurisdictions do recognize the need to focus more attention on the non-litigation processes; the ones that people feel satisfy their needs more.

**Senator Cools:** There are large numbers of people who go through divorces and never go into litigation at all. That is one group of people and, quite frankly, they are usually the wiser ones. The group of people at which we must look is that group who go down the road of litigation and are compelled to stop, for any reason. What is the actual number of that group of people?

**Ms Pottruff:** I cannot give you an estimate of that because there are so many factors at play in terms of how a dispute gets resolved. I cannot give you a number on that.

**Senator Forest:** You mention, on page 9, the undue hardship test. Many of us have been concerned about how and whether that would work. You may say that it is too soon to tell, but what is the experience so far on that?

**Ms Pottruff:** That is one area in which counsel has had a little more difficulty in understanding the process and applying it. There have been a number of software programs developed to help people deal with the guideline application issues. Those software applications are particularly helpful in dealing with the undue hardship test so that interested parties can have a process for determining the relative standards of living in the families and the tax consequences. I think that is part of what makes it a little more complicated, but once they are familiar with the software package, it becomes a less complicated area and they can then switch back to the real decision, which is whether there was a factor in this relationship that created an undue hardship in terms of the guidelines. As you will recall, it is a two step process. First, you must find undue hardship, and then you must find that there would be a lower standard of living in the payer family. For a while, people were struggling with how to determine what is "a lower standard of living." The software programs help solve that problem, and now people can concentrate a little more on whether the undue hardship test, and understanding it, works. The cases seem to be dealing with it.

**Senator Forest:** Do you have any indication of whether it is being used in an expansive way?

**Ms Pottruff:** I do not believe it is being used in an expansive way at all. The courts are very much controlling the use of the undue hardship test.

**Senator Lavoie-Roux:** I wish to remark on something that we could look at later when we discuss recommendations we might make. Everyone agrees that mediation decreases hostility and helps people to see things clearly. We are all for that. However, there is one basic missing. I can only speak for Quebec, although I am sure it is the same in other provinces. In Quebec, because of the severe cuts in social services, we have more or less abolished family counselling. Before addressing the problems of hardship

décision rendue par un juge quand l'affaire leur est complètement enlevée des mains. C'est une réaction humaine normale et très positive. Je pense que c'est pour cette raison que dans toutes les administrations, on reconnaît qu'il faut consacrer plus de ressources aux processus non judiciaires, ceux qui, de l'avis des gens, répondent le mieux à leurs besoins.

**Le sénateur Cools:** Beaucoup de gens divorcent sans jamais s'adresser aux tribunaux. Je le dis franchement, ce sont eux les plus sages. Le groupe dont nous devons nous occuper, c'est celui des gens qui s'engagent dans la voie du litige et qui sont obligés d'arrêter, pour quelque raison que ce soit. Combien de gens font partie de ce groupe?

**Mme Pottruff:** Je ne peux même pas vous donner d'estimation, parce qu'il y a tellement de facteurs qui entrent en jeu dans le règlement d'un différend. Je ne peux pas vous donner de chiffre.

**Le sénateur Forest:** À la page 13, vous mentionnez le critère des difficultés excessives. Bon nombre d'entre nous s'inquiétaient à ce sujet et se demandaient si cela fonctionnerait vraiment. Vous me direz qu'il est trop tôt pour se prononcer, mais quelle est l'expérience jusqu'à maintenant à cet égard?

**Mme Pottruff:** C'est un aspect que les avocats ont eu un peu plus de difficulté à comprendre et à appliquer. Un certain nombre de logiciels ont été conçus pour aider les gens à appliquer les lignes directrices. Ces logiciels sont particulièrement utiles pour appliquer le critère des difficultés excessives; cela donne aux parties intéressées un mécanisme pour déterminer le niveau de vie relatif des familles et les conséquences fiscales. Je pense que c'est pour cela que c'est un peu plus compliqué, mais une fois que les gens connaissent bien le logiciel qu'ils utilisent, cela devient un peu moins compliqué et ils peuvent alors en arriver à la décision fondamentale, qui consiste à dire s'il y avait dans ce couple un facteur qui créait une difficulté excessive, en conformité des lignes directrices. Vous vous rappellerez qu'il s'agit d'un processus en deux étapes. Il faut tout d'abord constater l'existence de difficultés excessives, puis établir que la famille du payeur aurait un niveau de vie inférieur. Pendant un certain temps, les gens se sont demandé comment établir ce qui constitue un «niveau de vie inférieur». Les logiciels aident à résoudre ce problème et les gens peuvent maintenant se concentrer un peu plus sur la compréhension et l'application du critère des difficultés excessives. Il semble qu'il soit appliqué.

**Le sénateur Forest:** Savez-vous s'il est appliqué de façon généralisée?

**Mme Pottruff:** Je ne crois pas du tout qu'il soit appliqué largement. Les tribunaux veillent à appliquer rigoureusement le critère des difficultés excessives.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je voudrais aborder un point sur lequel nous pourrions revenir plus tard, quand nous discuterons de nos éventuelles recommandations. Tous reconnaissent que la médiation réduit l'hostilité et aide les gens à voir la situation plus clairement. Nous sommes tous en faveur de cela. Il y a toutefois un élément de base qui manque. Je peux seulement parler du Québec, quoique je sois certaine que la situation est la même dans les autres provinces. Au Québec, à cause des lourdes



and difficulties one must first address divorce and separation. Child welfare services have not been cut because to do so would have scandalized everyone. However, adults services are probably judged as not being as important. Perhaps the government should re-think this approach, in order to prevent break-ups. In other provinces, as you might know, the area of services to families no longer exists. I should like to know how you feel about this.

**Ms Pottruff:** Family services, or service to families, is obviously one where needs are almost a bottomless pit: what could, and should, be done for families. The issue is at what level can we provide those services, or can individuals afford to pay for them.

The service mix is richer in some jurisdictions. Coming from Saskatchewan, I look at British Columbia's Family Centres with some envy. They are a good combination of counselling, mediation and information services for families. We certainly do not have that type of extensive system in Saskatchewan. We have private agencies providing counselling. We do not have government-funded family counselling separate from the child welfare area.

However, the answer is yes, there are needs for families there. What the state's role is, and what the role of the individual family in trying to find services to access is deserving of further attention. I assume it will get that attention through processes such as the Special Joint Committee on Custody and Access.

Certain jurisdictions are also looking at the range of services that need to be available to families. The Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee, for example, has a project to determine what the best model possible would be. Not that we could all afford to do that, and not that the state would always pay for it, but what should it encourage.

**Senator LeBreton:** Referring now to the status report that was handed out this morning, in the area of enforcement issues, Manitoba says they are looking at ways to support orders to simplify and standardize; Alberta is working with Justice Canada to implement enhanced enforcement measures; New Brunswick has a feasibility study on replacing its bookkeeping and enforcement system; Newfoundland and Labrador are working with justice; and Prince Edward Island is looking at technology for allowing better enforcement.

For the Province of Saskatchewan, you make some very definitive statements, such as:

compressions dans les budgets des services sociaux, nous avons plus ou moins aboli le counselling familial. Avant d'aborder les problèmes des difficultés, excessives ou pas, il faut d'abord aborder le problème du divorce et de la séparation. On n'a pas touché aux services d'aide à l'enfance, parce que cela aurait scandalisé tout le monde. Toutefois, les services qui s'adressent aux adultes sont probablement jugés moins importants. Peut-être le gouvernement devrait-il reconsidérer cette approche, afin de prévenir les ruptures familiales. Dans d'autres provinces, comme vous le savez peut-être, les services aux familles n'existent plus. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

**Mme Pottruff:** Les services familiaux, ou les services aux familles, représentent évidemment un domaine où les besoins sont presque illimités, si l'on songe à tout ce que l'on pourrait et devrait faire pour les familles. La question est de savoir quel niveau de services nous pouvons offrir ou ce que les gens peuvent se permettre.

Les divers services sont un peu plus étoffés dans certaines administrations. Je suis de la Saskatchewan et quand je vois les centres familiaux de la Colombie-Britannique, je suis quelque peu envieuse. On y trouve une gamme étendue de services pour les familles: counselling, médiation et information. Nous n'avons certainement rien de tel en Saskatchewan. Nous avons des organismes privés qui offrent du counselling. Nous n'avons pas de counselling familial financé par le gouvernement, à part les services d'aide à l'enfance.

Quoi qu'il en soit, la réponse est oui, il y a des besoins à combler pour les familles. Quant à savoir quel est le rôle de l'État et quel est le rôle des membres de la famille pour ce qui est de trouver des services adéquats, cette question mériterait d'être étudiée plus à fond. Je suppose qu'on le fera dans le cadre de processus comme les audiences du comité mixte spécial sur la garde des enfants et le droit de visite.

Dans certaines administrations, on examine aussi toute la gamme des services qui doivent être à la disposition des familles. Le comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille, par exemple, a lancé un projet visant à établir quel est le meilleur modèle possible. Non pas que nous pourrions tous nous permettre de l'instaurer ni que l'État serait toujours disposé à payer pour le mettre en place, mais il s'agit de voir ce qu'il y a lieu d'encourager.

**Le sénateur LeBreton:** Je me reporte maintenant au rapport d'étape qui a été distribué ce matin. Dans le domaine des problèmes d'application, le Manitoba dit qu'on cherche dans cette province à simplifier et à uniformiser les ordonnances de pension alimentaire; en Alberta, on travaille de concert avec Justice Canada pour déployer des mesures d'application renforcées; au Nouveau-Brunswick, on fait une étude de faisabilité en vue de remplacer le système de tenue de livres comptables et d'application; Terre-Neuve et le Labrador travaillent aussi avec le ministère de la Justice; et l'Île-du-Prince-Édouard cherche une technologie permettant une meilleure mise en oeuvre.

Pour la province de la Saskatchewan, vous faites des déclarations très péremptoires, par exemple:

While the impact of the guidelines is just beginning to make itself felt, it is expected that the workload at Maintenance Enforcement will increase by 20 per cent and the default rate will rise from its current level of 24 per cent.

It also speaks about workload demands, on page 33. That is rather curious. You talk about specific workload increases, and an increase in the default rate at this very early stage, when in fact you told us that it was still too early to tell. I am curious as to how you came up with those figures on the enforcement issues?

**Ms Pottruff:** In terms of doing our implementation planning, when we look at the need to re-register orders, new notices must be sent to individuals about their new level of payment. They can expect that there will be some increased default because of this new activity. People used to pay at a certain level, and they now must be persuaded to pay at the new level. Some of the enforcement processes may need to be reinvigorated.

This is an implementation issue. It is not something that is expected to go on after the first two years. However, during that period of time there will be increased workload for the maintenance enforcement services. Looking at the numbers is really a matter of monitoring activity from September through December, in terms of where we may be going. It is useful for us from a tracking point of view as to whether or not this was an impact that was felt. You may find we have over-projected.

**Senator LeBreton:** You say this is a short-term measure. What have you built into your system? Will you check it every three or six months? What is your guide post to see if these projections are accurate?

**Ms Pottruff:** We write reports to Treasury Board every three to six months. That will be our major check and balance.

**The Chairman:** It remains only for me to thank Ms Pottruff for coming here today, and for her testimony which we are all agreed has shed some light on some very important issues.

The committee adjourned.

S'il est encore trop tôt pour mesurer l'incidence des lignes directrices, on prévoit que la charge de travail au service de mise en oeuvre des ordonnances de pension alimentaire augmentera de 20 p. 100 et que le taux de défaut augmentera, par rapport au niveau actuel de 24 p. 100.

Il est également question de la charge de travail à la page 33. C'est assez curieux. Vous évoquez des augmentations précises de la charge de travail, ainsi qu'une hausse du taux de paiement en défaut, alors que nous en sommes encore au début du nouveau régime, et pourtant vous venez de nous dire qu'il était encore trop tôt pour se prononcer. Je suis curieuse de savoir comment vous en êtes arrivée à ces chiffres sur l'application des lignes directrices.

**Mme Pottruff:** En faisant la planification de notre mise en oeuvre, nous avons compris qu'il faudrait réinscrire les ordonnances et envoyer de nouveaux avis à chacun pour leur préciser leur nouveau paiement. On peut s'attendre à ce qu'il y ait une hausse des paiements en défaut en raison de cette nouvelle activité. Les gens étaient habitués de payer un certain montant et il faut maintenant les convaincre de payer un montant plus élevé. Il faudra peut-être insuffler une nouvelle vigueur à certaines procédures d'application.

C'est une question de mise en oeuvre. On ne s'attend pas à ce que ça continue après les deux premières années. Il y aura toutefois, pendant cette période, une augmentation de la charge de travail des services de mise en oeuvre. Quant aux chiffres, il s'agit en fait de contrôler l'activité de septembre à décembre pour essayer de prédire ce qui nous attend. C'est utile pour nous car cela nous permet d'évaluer l'incidence de la mesure. Vous trouvez peut-être que nos prévisions sont exagérées.

**Le sénateur LeBreton:** Vous dites que c'est une mesure à court terme. Qu'avez-vous prévu dans votre système? Allez-vous faire une vérification tous les trois ou six mois? Quel est votre point de repère pour vérifier si ces prévisions se réalisent?

**Mme Pottruff:** Nous rédigeons des rapports au Conseil du Trésor tous les trois à six mois. Ce sera notre principal point de repère.

**Le président:** Il me reste seulement à remercier Mme Pottruff d'être venue ici aujourd'hui et à la remercier pour son témoignage qui, nous en convenons tous, a permis de faire la lumière sur certaines questions très importantes.

La séance est levée.

OTTAWA, Tuesday, February 24, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to monitor the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension

OTTAWA, le mardi 24 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures pour examiner la mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et



Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Colleagues, we have a quorum.

This morning we are dividing our time into two sections of 45 minutes each. During the first half of our meeting, we will hear from the Canadian Bar Association, represented by Jennifer Cooper, Q.C., Chair of the Guidelines Implementation Committee, Family Law Section; and from Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform at the national office of the CBA here in Ottawa.

Ms Cooper is a practising lawyer with the prestigious — Senator Jessiman reminds me — Winnipeg law firm of Pitblado & Hoskin.

Welcome to both of you.

**Ms Tamara Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. The Canadian Bar Association is a national association representing over 35,000 jurists across Canada, including lawyers, notaries, law teachers and law students. The primary objectives of the association include improvement in the law and in the administration of justice. It is in this rubric that we come before this committee today to make our comments on the implementation of the child support guidelines.

Our submission was prepared by the Family Law Section of the Canadian Bar Association, which has been involved in the issue of child support guidelines since the early 1990s when the Department of Justice first started its review of the current system of child support, and it has been an active player in the various consultations throughout the process and leading to the implementation of the guidelines.

The Family Law Section represents lawyers across the country who act on behalf of all parties in family law matters — moms, dads and children. Therefore, we bring a unique perspective in this brief in that it is certainly not in our interest to look at just one point of view. We have a very broad perspective in looking at issues relating to family law and to child support guidelines.

I will now ask my colleague, Ms Cooper, to address the substantive issues of the brief which has been sent to you.

**Senator Jessiman:** You are the director, are you not?

**Ms Thomson:** Yes.

**Senator Jessiman:** And you are very familiar with the procedure followed in having this brief reviewed by the CBA?

**Ms Thomson:** Yes.

**Senator Jessiman:** Could you tell me what the procedure was in this case? You tell me it started with the section of which Jennifer Cooper is the head. Where does it have to go from there

la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Chers collègues, nous avons le quorum.

Ce matin, nous allons partager notre temps en deux périodes de 45 minutes chacune. Pendant la première moitié de la réunion, nous entendrons l'Association du Barreau canadien représentée par Jennifer Cooper, c.r., présidente du comité de mise en oeuvre des lignes directrices, Section nationale du droit de la famille et Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, du bureau national de l'ABC, ici à Ottawa.

Mme Cooper est avocate, comme me le rappelle le sénateur Jessiman, dans le prestigieux cabinet juridique de Winnipeg, Pitblado & Hoskin.

Vous êtes toutes les deux les bienvenues.

**Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien:** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui représente plus de 35 000 juristes des quatre coins du pays, y compris des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit. Les principaux objectifs de l'Association sont l'amélioration de la loi et de l'administration de la justice. C'est à ce titre que nous sommes venues ici aujourd'hui pour parler de la mise en oeuvre des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants.

Notre mémoire a été préparé par la section du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien qui s'intéresse aux lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants depuis le début des années 90, lorsque le ministère de la Justice a entamé sa révision du régime actuel. Elle a participé activement aux consultations qui ont mené à la mise en oeuvre des lignes directrices.

La section du droit de la famille représente les avocats de tout le pays qui s'occupent du droit familial au nom des mères, des pères et des enfants. Par conséquent, nous apportons dans ce mémoire une perspective tout à fait particulière en ce sens qu'il n'est pas dans notre intérêt d'examiner un seul point de vue. C'est dans une optique très vaste que nous examinons les questions relatives au droit de la famille et aux lignes directrices sur la pension alimentaire pour enfants.

Je vais maintenant demander à ma collègue, Mme Cooper, d'aborder le contenu du mémoire qui vous a été envoyé.

**Le sénateur Jessiman:** Vous êtes la directrice, n'est-ce pas?

**Mme Thomson:** Oui.

**Le sénateur Jessiman:** Vous connaissez très bien la procédure que l'ABC a suivie pour préparer ce mémoire?

**Mme Thomson:** Oui.

**Le sénateur Jessiman:** Pourriez-vous me dire comment vous avez procédé? Vous dites que ce travail a commencé dans la section que dirige Jennifer Cooper. Où est-ce allé ensuite avant

before you can present it to this committee as being representative of the Canadian Bar Association?

**Ms Thomson:** First, I should note that it has been approved as a statement of the Family Law Section of the Canadian Bar Association.

**Senator Jessiman:** How many members are there of that section?

**Ms Thomson:** There are approximately 6,900 members of the Family Law Section. However, to be presented as a submission of that section, it must go through a rather rigorous approval process. In this instance, it would perhaps be instructive to look at the full context of the briefs of the Family Law Section on this issue.

**Senator Jessiman:** Excuse me. I do not want to take a lot of time. I am really more interested in this particular brief. You say that there are 6,900 members. I would like to know approximately how many of those 6,900 members have actually seen this brief or a draft of it. Have ten members seen it?

**Ms Thomson:** Senator, I think it would be more instructive for the committee to know the context of the approval process. The first step in approving any submission that goes before a parliamentary committee is that members of the section who indicate an interest in the matter volunteer to put a first draft together. Those volunteers are from members of the section from across the country. In this instance, seven of our branches indicated an interest in working on the submission.

First, the section executive as a whole, which has approximately 30 members, each of whom represent a branch or are national officers —

**Senator Jessiman:** So far we know that, of 6,900 members, 30 members have considered this brief or parts of it. Is that correct?

**Ms Thomson:** That is the first step in terms of the group which first considers the issue. We go to the experts in the association, which is the Family Law Section. That executive, consisting of about 30 members, names a number of interested members who then put together a first draft of the brief.

**Senator Jessiman:** How many members would be involved in the first draft? I just want to know how many members of the Canadian Bar Association were involved in drafting this.

**Ms Thomson:** Approximately 10 members would have initiated the first draft. They are bound by the policies of the association which have been approved in the past by the Canadian Bar Association and are consistent with the past —

**Senator Jessiman:** I have no objection. You have given me the number and I want to go now to the next step. Ten members of this section have been involved in this. The preface of your brief says:

This submission was reviewed by the Legislation and Law Reform Committee.

que vous puissiez présenter ce mémoire au comité comme l'opinion de l'Association du Barreau canadien?

**Mme Thomson:** Je dois d'abord signaler que ce mémoire a été approuvé par la section du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien.

**Le sénateur Jessiman:** Combien de membres cette section compte-t-elle?

**Mme Thomson:** Elle compte environ 6 900 membres. Toutefois, pour qu'un mémoire puisse être présenté en son nom, il doit être soumis à un processus d'approbation assez rigoureux. Dans ce cas, il serait peut-être instructif d'examiner le contexte dans lequel les mémoires de la section du droit de la famille sont approuvés.

**Le sénateur Jessiman:** Excusez-moi, mais je ne voudrais pas prendre trop de temps. Je m'intéresse surtout à ce mémoire-ci. Vous dites que la section compte 6 900 membres. Je voudrais savoir combien d'entre eux ont vu ce mémoire ou une ébauche de ce texte. Une dizaine?

**Mme Thomson:** Sénateur, je pense qu'il serait plus instructif pour le comité que je décrive le processus d'approbation. Avant qu'un mémoire ne soit présenté à un comité parlementaire, il faut d'abord que les membres de la section qui s'intéressent au sujet se portent volontaires pour préparer une première ébauche. Ces volontaires peuvent être de n'importe quelle région du pays. Dans ce cas-ci, sept de nos divisions ont exprimé le désir de travailler à ce mémoire.

Premièrement, tout l'exécutif de la section, qui est constitué d'une trentaine de membres, dont chacun représente une division ou est un agent national...

**Le sénateur Jessiman:** Jusqu'ici, nous savons que sur 6 900 membres, il y en a 30 qui ont examiné ce mémoire en totalité ou en partie. Est-ce exact?

**Mme Thomson:** C'est la première étape pour ce qui est du groupe qui commence par examiner la question. Nous nous adressons aux experts de l'Association, qui font partie de la section du droit de la famille. L'exécutif, qui compte une trentaine de membres, nomme un certain nombre de personnes intéressées qui préparent une première ébauche du mémoire.

**Le sénateur Jessiman:** Combien de membres participent à la préparation de la première ébauche? Je voudrais seulement savoir combien de membres de l'Association du Barreau canadien ont participé à la rédaction de ce mémoire.

**Mme Thomson:** Une dizaine de membres ont travaillé à la première ébauche. Ils ont suivi les politiques approuvées jusque-là par l'Association du Barreau canadien et qui sont conformes...

**Le sénateur Jessiman:** Je n'y vois pas d'objection. Vous m'avez donné un chiffre et je veux passer à l'étape suivante. Dix membres de la section ont participé à ce travail. Dans la préface, vous dites:

Le présent mémoire a été revu par le comité de la législation et de la réforme du droit.



I know that there are six members of that committee. Is that correct?

**Ms Thomson:** Yes, there are.

**Senator Jessiman:** Did that committee ever meet to discuss the draft of this brief?

**Ms Thomson:** First —

**Senator Jessiman:** It is not a hard question.

**Ms Thomson:** We have missed a step, Senator Jessiman. You seem to be very concerned with the process and I think it is fair that the members of this committee know the full process.

**Senator Jessiman:** What is the step I missed?

**Ms Thomson:** We need to go back a step. The people who prepared the first draft of the submission —

**Senator Jessiman:** The 30 members?

**Ms Thomson:** Ten of those 30 made comments for inclusion in the brief. That brief was then reviewed by the members of the executive who have been elected to represent —

**Senator Jessiman:** Are these the senior officers?

**Ms Thomson:** These are the executive of the Family Law Section who have been elected by —

**Senator Jessiman:** How many of those —

**Ms Thomson:** We indicated that there were 30, who are elected to represent the members of the section from across the country.

**Senator Jessiman:** Did the 30 members meet to discuss this, or was it done by sending it to them for review and comment? How was it done? What is the process?

**Ms Thomson:** They met.

**Senator Jessiman:** How many times?

**Ms Thomson:** On this particular issue they met once and had a series of conference calls.

**Senator Jessiman:** How many of the 30 were present when they met?

**Ms Thomson:** I believe that most of the 30 were at that meeting.

Those members, in turn, go back and discuss the brief with other members of their branches and other members of the section. Therefore, this is a representative process, much as the Senate is a representative body of the Canadian people.

**The Chairman:** How much longer are we going to continue with this? I quite understand its relevance.

**Senator Jessiman:** It is very relevant.

**The Chairman:** I have been on Senate committees which have heard from the Canadian Bar Association before.

**Senator Jessiman:** That is the importance of it. I received this draft only yesterday. It was with the Library of Parliament approximately 10 days ago. We have questions based on this draft which I received yesterday.

Je sais que ce comité compte six membres. Est-ce exact?

**Mme Thomson:** Oui.

**Le sénateur Jessiman:** Ce comité s'est-il réuni pour discuter de l'ébauche de ce mémoire?

**Mme Thomson:** Premièrement...

**Le sénateur Jessiman:** Ce n'est pas une question difficile.

**Mme Thomson:** Nous avons raté une étape, sénateur Jessiman. Vous semblez très préoccupé par le processus et je crois qu'il faudrait l'exposer au complet aux membres du comité.

**Le sénateur Jessiman:** Quelle étape ai-je manquée?

**Mme Thomson:** Nous devons retourner une étape en arrière. Les personnes qui ont préparé la première ébauche du mémoire...

**Le sénateur Jessiman:** Les 30 membres?

**Mme Thomson:** Dix de ces 30 membres ont proposé d'inclure certains commentaires dans le mémoire. Le mémoire a ensuite été révisé par les membres de l'exécutif qui ont été élus pour représenter...

**Le sénateur Jessiman:** S'agit-il des dirigeants?

**Mme Thomson:** C'est l'exécutif de la section du droit de la famille qui a été élu par...

**Le sénateur Jessiman:** Combien de ces...

**Mme Thomson:** Nous avons dit qu'il y en avait 30, qui ont été élus pour représenter les membres de la section des diverses régions du pays.

**Le sénateur Jessiman:** Ces 30 membres se sont-ils réunis pour en discuter ou leur a-t-on envoyé le texte en leur demandant de l'examiner et de faire leurs commentaires? Comment avez-vous procédé?

**Mme Thomson:** Ils se sont réunis.

**Le sénateur Jessiman:** Combien de fois?

**Mme Thomson:** Pour cette question, ils ont eu une réunion et toute une série d'appels-conférences.

**Le sénateur Jessiman:** Quand ils se sont réunis, combien sur les 30 étaient présents?

**Mme Thomson:** Je crois que la plupart d'entre eux participaient à la réunion.

Ces membres ont ensuite discuté du mémoire avec d'autres membres de leur division et de la section. Par conséquent, il s'agit d'un processus représentatif tout comme le Sénat est un organisme représentatif de la population canadienne.

**Le président:** Combien de temps allons-nous continuer dans cette veine? Je n'en vois pas très bien l'utilité.

**Le sénateur Jessiman:** C'est très utile.

**Le président:** J'ai déjà siégé à des comités sénatoriaux qui ont fait comparaître l'Association du Barreau canadien.

**Le sénateur Jessiman:** C'est important parce que j'ai reçu ce mémoire hier seulement. La Bibliothèque du Parlement l'avait depuis une dizaine de jours. Nous avons des questions qui se fondent sur le mémoire que j'ai reçu hier.

I was contacted by a member of the Legislation and Law Reform Committee who told me that there was no meeting at all of the Legislative and Law Reform Committee, which committee the witness is saying has reviewed this brief. He sent me the draft, although I did not request it. He says it is possible that the draft was sent to him for comment with the assumption that, if he did not respond, he agreed with it.

I have spoken to him four times since yesterday. He has suggested, and it was suggested to the director as well, that one part of the draft in particular might be postponed for further study. He requested that if that suggestion is not made at this meeting, I should question the procedure in order that it will be clear to everyone who in the Canadian Bar Association has approved this brief.

**The Chairman:** Senator, I appreciate the relevance of the issue because some of these questions have occurred to me on previous occasions when we have heard from large organizations such as the Canadian Bar Association. However, to be fair to all members of the committee, as well as to the witnesses, and to ensure that we do have some time for discussing the content of this, there is a point at which we will have to move on. If you have something to say about it, perhaps the next meeting of the CBA would be the place to raise it.

**Senator Jessiman:** I would like to put on the record, however, that it is my information — and the witnesses say otherwise — that the Legislation and Law Reform Committee did not meet in any way whatsoever at any time to discuss this brief.

If that information is correct, I would like the witness to tell us so.

**Ms Thomson:** The brief was approved in the manner indicated for the approval of public statements by the Canadian Bar Association in its by-laws. That approval process, which has been approved by the council of the association, does not require a meeting of the Legislation and Law Reform Committee to review every submission that goes before Parliament.

I believe that this committee can appreciate, given that we make in the order of 30 or 40 submissions to parliamentary committees each year, that it would be very difficult to have the one committee which reviews all the submissions actually meet, either by phone or in person.

In briefs such as this, where there is a very strong historical precedent for the position being taken by the section, and where it is based on principles passed by the council, it is the process that the brief will be circulated to the members of the Legislation and Law Reform Committee who will relay comments to my office.

**The Chairman:** Thank you. Senator Cools, can you conclude this portion of the meeting quickly, please?

**Senator Cools:** Thank you, Chairman.

I am not a member of the CBA and I do not pretend to know the processes by which opinions are formulated. I know very little about how consensus or agreement is formulated at the CBA, but I have heard what Senator Jessiman has said and it is of enormous concern to this committee that opinions of people or organizations

Un membre du comité de la législation et de la réforme du droit m'a dit que le comité qui, d'après le témoin, a révisé ce mémoire, n'a tenu aucune réunion. Il m'a fait parvenir l'ébauche même si je ne l'avais pas demandée. Il m'a dit qu'on lui avait peut-être envoyée pour qu'il fasse ses commentaires en partant du principe que, s'il ne répondait pas, c'est qu'il l'approuvait.

Je lui ai parlé à quatre reprises depuis hier. Il a laissé entendre, et c'est ce qu'il a dit également à la directrice, qu'une partie du texte pourrait faire l'objet d'une étude plus approfondie. Il m'a demandé de poser des questions au sujet de la procédure au cas où cette suggestion ne serait pas faite aujourd'hui afin que tout le monde sache bien qui, à l'Association du Barreau canadien, a approuvé ce mémoire.

**Le président:** Sénateur, je conviens de la pertinence de cette question étant donné que je me la suis déjà posée par le passé lorsque nous avons entendu le témoignage d'organismes de la taille de l'Association du Barreau canadien. Toutefois, par souci de justice envers tous les membres du comité et les témoins, et pour que nous ayons le temps de discuter de la teneur de ce mémoire, il faudrait que nous avancions. Si vous avez quelque chose à dire à ce sujet, peut-être faudrait-il le faire à la prochaine réunion de l'ABC.

**Le sénateur Jessiman:** Je voudrais cependant souligner ici que, d'après mes renseignements — et les témoins affirment le contraire — le comité de la législation et de la réforme du droit n'a tenu aucune réunion pour discuter de ce mémoire.

Si ces renseignements sont inexacts, je voudrais que le témoin nous le dise.

**Mme Thomson:** Le mémoire a été approuvé de la façon prescrite dans les statuts de l'Association du Barreau canadien pour l'approbation des déclarations publiques. Ce processus d'approbation, qui a reçu l'agrément du conseil de l'Association, n'exige pas que le comité de la législation et de la réforme du droit se réunisse pour examiner tous les mémoires qui sont soumis au Parlement.

Le comité comprendra qu'étant donné que nous présentons chaque année une trentaine ou une quarantaine de mémoires à des comités parlementaires, il serait très difficile que les membres du comité se réunissent, par téléphone ou en personne, pour examiner chacun de ces mémoires.

Pour ce genre de mémoires dans lesquels la Section prend position en s'appuyant sur les précédents et sur les principes adoptés par le conseil, nous avons l'habitude d'envoyer le texte aux membres du comité de la législation et de la réforme du droit pour qu'ils transmettent leurs commentaires à mon bureau.

**Le président:** Merci. Sénateur Cools, pouvez-vous conclure rapidement cette première partie de notre réunion, s'il vous plaît?

**Le sénateur Cools:** Merci, monsieur le président.

Je ne suis pas membre de l'ABC et je ne prétends pas connaître le processus suivi pour formuler des opinions. Je ne connais pas grand-chose quant à la façon dont on parvient à un consensus ou à une entente au sein de l'ABC, mais j'ai entendu ce que le sénateur Jessiman a dit. Il est très important, pour notre comité, que les



are presented as they really are, and I am hearing you now to say something quite different from what you said initially, and I would like this to be clarified. This issue is somewhat novel to me. I am not concerned with how, when or how many times they met. I am concerned with whether or not this submission is representative, as the statement in the preface states:

This submission has been reviewed by the Legislation and Law Reform Committee and approved as a public statement of the National Family Law Section of the Canadian Bar Association.

I am just trying to understand clearly what Senator Jessiman's concern is. Has this submission been reviewed or has it not been reviewed by the Legislation and Law Reform Committee of the Canadian Bar Association?

**Ms Thomson:** This submission and others on this subject which have gone before it have been reviewed by the Legislation and Law Reform Committee.

**Senator Cools:** May we take your word for it that this has been reviewed?

**Ms Thomson:** Yes.

**Senator Cools:** Very good. Has it been approved?

**Ms Thomson:** It has been approved in accordance with the procedures set out in our by-laws, yes.

**Ms Jennifer Cooper, Q.C., Chairman, Guidelines Implementation Committee, Family Law Section:** Honourable senators, I have a brief presentation and I will then be available for questions.

The National Family Law Section has been working on this issue since 1991. This is actually the fifth submission that we have prepared. The Family Law Section was and remains supportive of the guidelines. Since they have been implemented, we have had some bumps along the road, but generally speaking we are supportive of them.

As you may be aware, the government has responded to some requests for changes. There were changes made to the regulations in December of 1997. Those were somewhat minor and technical in nature and it is our view that further changes are required.

Most of our eight recommendations are technical in nature. Through our experience as family lawyers, we have found that certain phrases used in the legislation, or certain procedures, might be improved.

We are scrutinizing the various processes the government has put in place to see whether they effectively monitor the need for change. Again, this committee should be aware that there is a federal-provincial-territorial working group in place. There is also an advisory committee in place and the Bar Association has representatives on that committee. Also, at the staff level there is a child support team within the government. Those people, we hope, are working on further amendments.

opinions qui nous sont présentées par des personnes ou des organismes soient vraiment les leurs et comme ce que vous nous dites maintenant diffère beaucoup de ce que vous avez déclaré au départ, je voudrais une clarification. C'est quelque chose de nouveau pour moi. Peu m'importe comment ou combien de fois le comité s'est réuni. Je voudrais savoir si ce mémoire reflète ou non son opinion étant donné qu'il est dit dans la préface que:

Le présent mémoire a été revu par le comité de la législation et de la réforme du droit et a reçu l'approbation, à titre de politique officielle, de la section nationale du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien.

J'essaie seulement de comprendre ce qui préoccupe le sénateur Jessiman. Ce mémoire a-t-il été revu ou non par le comité de la législation et de la réforme du droit pour l'Association du Barreau canadien?

**Mme Thomson:** Le comité de la législation et de la réforme du droit a examiné ce mémoire et les autres mémoires sur cette question qui lui ont été soumis.

**Le sénateur Cools:** Nous pouvons vous croire sur parole quand vous dites qu'il a été examiné?

**Mme Thomson:** Oui.

**Le sénateur Cools:** Très bien. A-t-il été approuvé?

**Mme Thomson:** Il a été approuvé conformément à la procédure établie dans nos statuts, oui.

**Mme Jennifer Cooper, c.r., présidente, comité de mise en oeuvre des lignes directrices, section nationale du droit de la famille:** Honorables sénateurs, j'ai un bref exposé à vous faire, après quoi je pourrai répondre à vos questions.

La section nationale du droit de la famille s'intéresse à cette question depuis 1991. En fait, c'est le cinquième mémoire que nous avons préparé sur le sujet. La section nationale du droit de la famille appuie les lignes directrices depuis le début. Nous avons eu quelques difficultés en cours de route, mais en général, nous appuyons les lignes directrices.

Comme vous le savez sans doute, le gouvernement a répondu à certaines demandes de changements. Des modifications ont été apportées aux règlements en décembre 1997. Elles étaient assez mineures et techniques et nous estimons que de nouveaux changements s'imposent.

La plupart de nos huit recommandations sont de nature technique. Dans l'exercice de notre profession, nous avons constaté que certaines phrases de la loi ou certaines procédures pourraient être améliorées.

Nous examinons les divers processus que le gouvernement a mis en place pour voir s'ils signalent efficacement le besoin de changement. Votre comité n'ignore sans doute pas qu'un groupe de travail fédéral-provincial-territorial a été mis en place. Il y a aussi un comité consultatif et l'Association du Barreau a des représentants à ce comité. Il y a également, au sein du gouvernement, une équipe de fonctionnaires responsables des pensions alimentaires pour enfants. Nous espérons que ces personnes préparent de nouvelles modifications.

There are two recommendations which I should like to bring to your attention that are somewhat more technical in nature. The first is recommendation 8 found at page 8 of our brief. We recommend that the federal, provincial and territorial governments take immediate steps to improve access to and increase funding for legal aid.

It does not really matter how good law is if people cannot afford to access it. One reason we have not seen a deluge of variation applications may be that lawyers are able, at the level of their offices, to resolve, settle and negotiate with their clients and do not necessarily need to access the court. However, we are concerned that another reason may be the steady erosion of legal aid in this country.

The second recommendation which may be viewed as controversial is a position we took in our previous brief and that we continue to take. We are not comfortable with the section of the guidelines which allows a departure from the guideline amount when the spouse exercises a right of access or has physical custody of a child for not less than 40 per cent of the time. Our recommendation dealing with that is contained at page 3 of the brief. We recommend a test of whether the custody is substantially equally shared.

Our concern is not with access but with whether true co-parenting is exercised. We recommend that the wording be restored to the wording in the original bill. That is consistent with our past submissions to this committee.

Those are the two recommendations I wish to highlight. I am prepared to take questions on those or any other issues.

**The Chairman:** Last week we had a discussion about a recommendation that Ms Poitras made to the effect that provincial enforcement agencies should have access to Revenue Canada records. I undertook at that time to canvass all future witnesses on this point.

What is your position on that?

**Ms Cooper:** The Canadian Bar Association does not have a position on that subject, to my knowledge. You will appreciate that I am here in my representative capacity. My personal opinion as a family lawyer is that I would support any measures that would enhance enforcement. This has certainly been a difficult issue for many clients. Again, what good is an order of a court if it is not fully enforceable?

**The Chairman:** The Canadian Bar Association must have a view as to the privacy of income tax records and matters of that nature.

**Ms Cooper:** We would be very pleased to provide a written response on this subject if this is of concern. We apologize for not realizing that in advance.

**The Chairman:** We would appreciate that. Thank you.

**Senator Jessiman:** Ms Cooper, you are likely aware that it was the Senate that was able to convince the government that there should be some recognition of a non-custodial parent who spends

Il y a deux recommandations un peu plus techniques que je voudrais signaler à votre attention. La première est la recommandation 8 qui figure à la page 9 de notre mémoire. Nous recommandons que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux prennent immédiatement des mesures afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique civile et, à cette fin, d'augmenter les fonds accordés à cet égard.

Il ne suffit pas d'avoir de bonnes lois si les gens n'ont pas les moyens de s'en prévaloir. S'il n'y a pas eu une avalanche de demandes de modifications, c'est peut-être parce que les avocats réussissent à négocier une entente avec leurs clients sans qu'il soit nécessaire d'aller devant les tribunaux. Nous craignons toutefois que ce puisse être aussi à cause de l'érosion de l'aide juridique au Canada.

Notre deuxième recommandation, qui peut susciter la controverse, correspond à une position que nous avons adoptée dans notre mémoire précédent et que nous maintenons. Nous voyons des objections aux dispositions des lignes directrices qui permettent de s'écarter du montant prévu lorsque le conjoint exerce son droit de visite au moins 40 p. 100 du temps. Notre recommandation à cet égard figure à la page 4 du mémoire. Nous recommandons qu'on ne puisse déroger aux lignes directrices que si la garde est sensiblement égale.

Ce n'est pas tant une question de droit de visite que de garde véritablement partagée. Nous recommandons de rétablir le libellé du projet de loi initial. Cela correspond à ce que nous avons déjà fait valoir au comité par le passé.

Telles sont les deux recommandations que je désirais souligner. Je suis prête à répondre à vos questions à ce sujet ou sur n'importe quel autre aspect.

**Le président:** La semaine dernière, nous avons discuté d'une recommandation de Mme Poitras selon laquelle les organismes chargés de faire appliquer la loi au niveau provincial devraient avoir accès aux dossiers de Revenu Canada. Je me suis alors engagé à questionner tous les futurs témoins à ce sujet.

Quelle est votre position?

**Mme Cooper:** L'Association du Barreau canadien n'a pas de position sur cette question, à ma connaissance. Vous comprendrez que je suis ici à titre de représentante de l'Association. En tant qu'avocate de la famille, personnellement, j'appuierais toute mesure visant à améliorer l'application de la loi. Cela a certainement posé des problèmes pour de nombreux clients. Encore une fois, à quoi sert-il d'avoir une ordonnance du tribunal si elle ne peut pas être entièrement appliquée?

**Le président:** L'Association du Barreau canadien doit avoir une opinion quant au caractère confidentiel des dossiers de l'impôt et les questions de ce genre.

**Mme Cooper:** Nous nous ferons un plaisir de répondre à cette question par écrit si cela vous intéresse. Nous nous excusons de ne pas l'avoir prévue.

**Le président:** Nous l'apprécierions. Merci.

**Le sénateur Jessiman:** Madame Cooper, comme vous le savez sans doute, le Sénat a pu convaincre le gouvernement de reconnaître le fait que le parent qui n'a pas la garde passe du



time with his children. You mention co-parenting. Would you explain to us what you mean by "co-parenting"?

**Ms Cooper:** By co-parenting we mean a parent who is more than just a visitor. It is someone who is involved in the fabric of the lives of the children, and that has financial spin-offs in terms of costs that are necessarily undertaken as a result.

**Senator Jessiman:** Would you not agree that you could have co-parenting that would be something less than 50-50?

**Ms Cooper:** Yes, senator, you are quite right about that in the sense that people sometimes do share decision-making, but they are not necessarily involved in the fabric of the children's lives.

**Senator Jessiman:** Why is 50-50 such a magic number? Why could it not be 48-52?

**Ms Cooper:** We are not actually recommending a number. We see the present number of 40 per cent as problematic. People tend to work toward a number. A phrase such as "substantially equally shared" would allow the court the discretion that we feel it needs to recognize a true co-parenting and sharing arrangement.

**Senator Jessiman:** I would suggest the number could go down as low as 25 per cent if it were true co-parenting.

Is your concern that because 40 per cent has been identified we will have more litigation?

**Ms Cooper:** We are very concerned about that, yes. It is, of course, very early, since there have only been seven or eight reported decisions that we know of on the shared parenting section. Our experience in our offices is that non-custodial parents are asking, "Do I have to pay this amount? What are the loopholes? Spell them out for me."

We must advise them that if they litigate and are able to persuade the court that they should have the children sleep overnight on the Thursday night, rather than just having them for a Thursday evening visit, that will give them more hours toward their 40 per cent, the objective being to reduce their overall maintenance obligation.

**Senator Jessiman:** Why not look at it from the other point of view? Is that not encouraging the non-custodial parent to work toward the goal we are talking about?

I know a person who, prior to these guidelines, was contemplating divorce. He has now been divorced. He tells me that for three days and four nights of the week he looks after the children, and that works out to a little over 40 per cent, which he thinks is fair. I think it is fair too. Do you think it is unfair?

**Ms Cooper:** I guess if they have arrived at a consensus, it is a fair solution.

**Senator Jessiman:** It is working.

Do you know Philip Epstein?

**Ms Cooper:** I know who he is.

temps avec ses enfants. Vous avez parlé de la garde partagée. Pourriez-vous nous expliquer ce que vous entendez par là?

**Mme Cooper:** C'est quand l'autre parent ne se contente pas de recevoir la visite de ses enfants. Il joue un rôle dans leur vie et cela a des conséquences financières compte tenu des frais qui en découlent nécessairement.

**Le sénateur Jessiman:** N'êtes-vous pas d'accord pour dire que la garde peut être partagée même si ce n'est pas tout à fait de moitié?

**Mme Cooper:** Oui, sénateur, vous avez raison en ce sens que les parents partagent parfois les prises de décision, mais ils ne jouent pas nécessairement un rôle actif dans la vie quotidienne de leurs enfants.

**Le sénateur Jessiman:** Pourquoi faut-il que ce soit 50-50? Cela ne pourrait-il pas être 48-52?

**Mme Cooper:** Nous ne recommandons pas de chiffre. Le chiffre actuel de 40 p. 100 nous semble problématique. Les gens ont tendance à vouloir fixer un chiffre. Si l'on parlait d'un «partage sensiblement égal», cela laisserait au tribunal la marge de manœuvre que nous croyons nécessaire pour reconnaître que la garde est vraiment partagée.

**Le sénateur Jessiman:** À mon avis, cela pourrait tomber jusqu'à 25 p. 100 s'il s'agissait vraiment d'une garde partagée.

Craignez-vous que ce chiffre de 40 p. 100 cause davantage de litiges?

**Mme Cooper:** Nous le craignons fort, en effet. Bien entendu, il est encore trop tôt pour le savoir étant donné qu'à notre connaissance il n'y a eu que sept ou huit décisions au sujet de la garde partagée. En pratique, nous constatons que les parents qui n'ont pas la garde nous demandent: «Dois-je payer ce montant? Quelles sont les échappatoires? Indiquez-les-moi».

Nous devons leur dire que s'ils peuvent convaincre le tribunal que les enfants doivent rester dormir chez eux le jeudi soir au lieu de rester seulement pour la soirée, cela leur donnera plus d'heures pour atteindre le chiffre de 40 p. 100, ce qui leur permettra de payer moins comme pension alimentaire.

**Le sénateur Jessiman:** Pourquoi ne pas voir les choses sous un autre angle? Cela n'invite-t-il pas le parent qui n'a pas la garde des enfants à s'efforcer d'atteindre l'objectif dont nous parlons?

Je connais un homme qui, avant ces lignes directrices, songeait à divorcer. Il est maintenant divorcé. Il me dit qu'il s'occupe des enfants pendant trois jours et quatre nuits de la semaine. Cela lui donne un peu plus de 40 p. 100 du temps, ce qu'il pense équitable. C'est ce que je pense aussi. Estimez-vous que ce n'est pas équitable?

**Mme Cooper:** Je suppose que si les parents sont arrivés à un consensus, c'est une solution équitable.

**Le sénateur Jessiman:** Cela fonctionne bien.

Connaissez-vous Philip Epstein?

**Mme Cooper:** Je sais qui c'est.

**Senator Jessiman:** He was an advisor to the Department of Justice.

**Ms Cooper:** Yes. I have worked with him a bit.

**Senator Jessiman:** He appeared before us and said:

The second area that the guidelines covers in which there is discretion is the area of shared parenting, which took up much of the time of this committee last time.

I know, because I was part of that study.

He went on:

It was thought that this would lead to a great deal of litigation, and, surprisingly, for the moment, it has not. This is the section that provides that where the non-custodial parent has the child for 40 per cent of the time or more, there can be some variation from the table amounts.

He said that there should be some clarification, and I agree, as I think you would, in that 40 per cent or 30 per cent, or whatever the magic figure should be, to give recognition to the other parent if it is actual co-parenting. I think you are suggesting that not only is it ambiguous and difficult, it is unfair. You are saying they must be substantially equal. Circumstances may not allow that, but that is an encouragement for a non-custodial parent trying to work toward seeing his children more. It would save him some money, but he would only be saving money to pay for his children.

You even give examples here of co-parenting that is less than 50 per cent. In your argument, you mentioned a person who has access Thursday to Sunday, but you could limit that to Friday to Sunday, if it were true co-parenting, and I suggest they should get some recognition.

**Ms Cooper:** No.

**Senator Jessiman:** Why? It is co-parenting.

**Ms Cooper:** I have some difficulty with that label. We all attach different meanings to different labels. A parent who has very little time with the children and is incurring very little expense in respect of that child might nonetheless have an order of joint custody and be participating in certain decisions pertaining to the children; i.e., what school they go to, what medical treatments they receive. Yet the cost issues, which is what we are really speaking about, are not being addressed in that kind of a scenario.

I disagree, and I may say the section disagrees, with moving the percentage down to 30 or 25 per cent. We would argue that there is an expectation built into these guidelines that non-custodial parents, most often "he", will spend some money on these children; will take them out and feed them and so on. That is part of the expectation.

The guidelines were not developed so that there would be zero contact. The Canadian norm is to have some contact, and hopefully a reasonably good amount of contact. It is only when

**Le sénateur Jessiman:** Il est conseiller au ministère de la Justice.

**Mme Cooper:** Oui. J'ai travaillé un peu avec lui.

**Le sénateur Jessiman:** Quand il a témoigné devant nous, il a dit:

Le deuxième domaine couvert par les lignes directrices pour lequel une certaine latitude est laissée est celui de la garde partagée auquel le comité a consacré beaucoup de temps la dernière fois.

Je le sais, car j'y étais.

Il ajoute:

On a pensé que cela susciterait de nombreux litiges, mais à notre grande surprise, il n'en a rien été jusqu'ici. C'est l'article portant que, si le parent qui n'a pas la garde de l'enfant a l'enfant sous sa garde pendant 40 p. 100 du temps ou plus, il peut y avoir une variation dans les montants prévus.

Il a dit qu'il faudrait apporter des précisions — et je suis d'accord, comme vous le serez sans doute — à propos de ces 40 p. 100 ou 30 p. 100, quel que soit le chiffre magique, pour être équitable envers l'autre parent si la garde est vraiment partagée. Si j'ai bien compris, vous dites que non seulement c'est ambigu et complexe, mais que c'est injuste. Vous dites que la garde doit être répartie équitablement. Les circonstances ne le permettent peut-être pas, mais cela incite le parent qui n'a pas la garde des enfants à essayer de les voir plus souvent. Cela lui permettra d'économiser un peu d'argent, mais ce sera seulement pour pouvoir s'occuper de ses enfants.

Ici, vous donnez même des exemples de garde partagée à moins de 50 p. 100. Vous mentionnez un parent qui a ses enfants du jeudi au dimanche, mais vous pourriez limiter cela du vendredi au dimanche, s'il s'agissait vraiment d'une garde partagée et je crois qu'il faudrait en tenir compte.

**Mme Cooper:** Non.

**Le sénateur Jessiman:** Pourquoi? C'est une garde partagée.

**Mme Cooper:** Je n'en suis pas certaine. Nous accordons tous des significations différentes aux diverses expressions. Un parent qui passe très peu de temps avec ses enfants et qui ne dépense pas grand chose pour eux peut quand même avoir obtenu une ordonnance de garde partagée et prendre part à certaines décisions concernant les enfants, par exemple en ce qui concerne le choix d'une école et les traitements médicaux qu'ils reçoivent. Pourtant, ce genre de scénario ne tient pas compte des dépenses et c'est ce dont il est vraiment question ici.

Je ne suis pas d'accord — et je dirais que la section du droit de la famille non plus — pour abaisser le chiffre à 30 ou 25 p. 100. Ces lignes directrices tiennent compte du fait que le parent qui n'a pas la garde, qui est le plus souvent le père, va de toute façon dépenser un peu d'argent pour ses enfants, pour les sortir, les nourrir, et cetera. On s'attend normalement à ce qu'il le fasse.

Les lignes directrices n'ont pas été établies pour empêcher tout contact. Normalement, au Canada, l'autre parent a des contacts avec les enfants et on espère qu'il en a suffisamment. C'est



that becomes substantially equal that the court should use its discretion. We like the fact that the guideline amount is not mandatorily cut down. It is discretion.

There is a reported case in which the court said that although the father had the children half the time, he was living with his parents and did not seem to be incurring any great expenses, and so ruled that he would pay the guideline amount. That is the kind of discretion that works sometimes. You must look at the facts of the case.

**Senator Jessiman:** You and I will disagree.

**Ms Cooper:** We disagree.

**Senator Maheu:** I was happy to hear some of your comments. I have been lobbied by a group from the West with regard to incomes in the \$150,000 range. Are you referring to joint incomes when you talk in your brief about \$150,000 and the possibility of a judge providing a written decision?

**Ms Cooper:** When the guidelines talk about \$150,000, they are talking about the payor spouse alone earning at least \$150,000. They give the court discretion to vary and order less or more if the person has that much money.

**Senator Maheu:** I am trying to determine what purpose written reasons would serve if the judge is not obliged to take into consideration the \$90,000 or \$100,000 that the spouse is earning when he allocates the support payments for the payor who is earning \$150,000.

**Ms Cooper:** Remember, this is one area in which the court has discretion. We want to track judgments so that we can learn when courts will exercise their discretion and what kind of factors they will take into account in varying the table amount. As the case law develops, we will be guided on how to advise clients.

**Senator Maheu:** In your opinion, are there times when the judge will indeed take into consideration the \$100,000 being earned by the spouse?

**Ms Cooper:** You are raising a controversial issue. At first blush, our guidelines do not consider what the recipient spouse earns. However, we do look at that if undue hardship is claimed. If the payor says that he or she cannot afford to pay, we look at the standard of living of each household. However, at the start we say that all payors who earn \$200,000 pay the same amount.

Do you wish me to repeat the reasoning for this?

**Senator Maheu:** No.

**Ms Cooper:** That has probably been explained to you before.

**Senator LeBreton:** Thank you for appearing. When representatives of an organization present a paper under its name, it is obvious that that paper is sanctioned by the organization. I cannot imagine anyone not representing the group they came

seulement lorsque les dépenses sont à peu près les mêmes que le tribunal devrait se servir de ses pouvoirs discrétionnaires. Nous apprécions le fait que le montant indiqué dans les lignes directrices ne soit pas réduit obligatoirement. C'est discrétionnaire.

Dans un cas, le tribunal a estimé que, même si le père avait les enfants à moitié du temps, comme il vivait chez ses parents et ne semblait avoir beaucoup de dépenses, il devait payer le montant fixé. C'est le genre de pouvoir discrétionnaire qui donne parfois de bons résultats. Il faut examiner tous les faits.

**Le sénateur Jessiman:** Nous ne sommes pas d'accord vous et moi.

**Mme Cooper:** Nous ne sommes pas d'accord.

**Le sénateur Maheu:** J'ai écouté avec plaisir certains de vos commentaires. Un groupe de l'Ouest m'a fait des instances au sujet des revenus de l'ordre de 150 000 \$. Quand vous parlez, dans votre mémoire, des revenus de 150 000 \$ et du fait que le juge devrait fournir les raisons de sa décision par écrit, parlez-vous du revenu du ménage?

**Mme Cooper:** Le revenu de 150 000 \$ dont parlent les lignes directrices est celui du conjoint payeur. Les lignes directrices permettent au tribunal d'abaisser ou d'augmenter le montant si l'intéressé gagne autant d'argent.

**Le sénateur Maheu:** J'essaie d'établir à quoi il servirait que les raisons soient fournies par écrit si le juge n'est pas obligé de tenir compte des 90 000 \$ ou 100 000 \$ que le conjoint gagne lorsqu'il fixe la pension alimentaire pour le payeur qui gagne 150 000 \$.

**Mme Cooper:** N'oubliez pas que le tribunal a des pouvoirs discrétionnaires dans ce domaine. Nous allons suivre les jugements afin de voir quand les tribunaux exerceront ce pouvoir discrétionnaire et quels sont les facteurs dont ils vont tenir compte pour modifier le montant. La jurisprudence nous guidera pour conseiller nos clients.

**Le sénateur Maheu:** À votre avis, arrivera-t-il que le juge tienne compte des 100 000 \$ que gagne l'épouse?

**Mme Cooper:** Vous soulevez une question controversée. De prime abord, nos lignes directrices ne tiennent pas compte de ce que gagne le conjoint bénéficiaire. Néanmoins, nous en tenons compte si l'on invoque des difficultés excessives. Si le payeur dit ne pas avoir les moyens de payer, nous examinons le niveau de vie de chaque ménage. Toutefois, nous disons au départ que tous les payeurs qui gagnent 200 000 \$ doivent payer le même montant.

Voulez-vous que je vous répète ce raisonnement?

**Le sénateur Maheu:** Non.

**Mme Cooper:** Cela vous a sans doute déjà été expliqué.

**Le sénateur LeBreton:** Merci d'être venues. Lorsque les représentants d'un organisme présentent un mémoire en son nom, il est évident que l'organisme en question a donné son approbation. Je ne vois pas comment les témoins pourraient ne

before us to represent. As I listened to the debate this morning I thought that perhaps everyone had taken their Suzanne Tremblay/Don Cherry tonic this morning — anger tonic. My granddaughter would say, “Chill out, Granny.”

With regard to your position on the guidelines, you recommend that data be independently collected and analyzed. Who did you have in mind to conduct this independent collection; a body of the Canadian Bar Association or some other body?

**Ms Cooper:** We do not have the funding to do this, so I suppose we are looking to the federal government to initiate it. Perhaps representatives of the government will appear before you and you can ask them more about this. My understanding is that the government is looking at data collection, research and so on.

It is important to note that our support of these guidelines is contingent upon these objectives being met, so we really want to know whether they are being met and whether we are seeing consistency, not standards of living declining in custodial parents' homes and so on, so we can ensure that children are being treated well.

**Senator LeBreton:** Some people would feel comforted, I think, if it were an arm's length group rather than a group attached directly to the government or the Department of Justice. It could be the Canadian Bar Association. Having made the recommendation, I wondered whether you had given any thought to some other body doing this.

**Ms Cooper:** We can certainly follow up with a recommendation in that regard if that is something you wish to consider further in your deliberations. It is a key recommendation.

**Senator LeBreton:** There appears to be a lack of clarity between the various jurisdictions.

The Chairman asked about access to Revenue Canada information on people's income. As I said to a previous witness, I have a problem with accessing people's income tax information, other than having them turn it over voluntarily. I do not know that it would stand a charter test or whether it is an infringement of the privacy laws to have some outside body independently access Revenue Canada documents. Surely that should be resolved between the parties to a dispute. I would be strongly opposed to that.

**Ms Cooper:** In my personal experience, most people have no problem providing their tax returns. It is only a problem with incorrigible, difficult people.

**Senator LeBreton:** I wish to talk for a moment about the issue of shared custody and the 40 per cent threshold. You asked a very good question on page 4 of your brief about how this situation should be addressed. There seems to be a lot of debate on the issue of 40 per cent and shared custody.

pas représenter le groupe au nom duquel ils sont venus témoigner. En écoutant le débat ce matin, je me suis dit que tout le monde avait peut-être pris sa dose de tonique Suzanne Tremblay-Don Cherry ce matin. Ma petite-fille dirait «Relaxe, grand-maman».

Pour ce qui est de votre position au sujet des lignes directrices, vous recommandez que les données soient recueillies et analysées par un organisme indépendant. Qui, selon vous, pourrait s'en charger, l'Association du Barreau canadien ou un autre organisme?

**Mme Cooper:** Comme nous n'avons pas d'argent pour cela, je suppose que nous comptons sur le gouvernement fédéral. Peut-être pourriez-vous poser la question à des représentants du gouvernement s'ils comparaissent devant vous. Je crois que le gouvernement envisage la collecte de données et des recherches sur la question.

Je tiens à souligner que nous appuyons ces lignes directrices à la condition que ces objectifs soient atteints. Nous voulons donc savoir s'ils le sont, si le niveau de vie ne diminue pas dans le foyer des parents qui ont la garde des enfants, afin d'avoir l'assurance que les enfants sont bien traités.

**Le sénateur LeBreton:** Certaines personnes se sentiraient sans doute rassurées s'il s'agissait d'un organisme indépendant plutôt que d'un groupe relevant directement du gouvernement ou du ministère de la Justice. Cela pourrait être l'Association du Barreau canadien. Comme vous avez formulé cette recommandation, je me demandais si vous aviez pensé à un autre organisme qui pourrait s'en charger.

**Mme Cooper:** Nous pourrions certainement vous présenter une recommandation à cet égard si vous désirez vous pencher davantage sur cette question. C'est une recommandation importante.

**Le sénateur LeBreton:** La répartition entre les diverses instances ne semble pas très claire.

Le président a posé une question au sujet de l'accès aux dossiers de Revenu Canada. Comme je l'ai déjà dit à un témoin, je vois des objections à ce que l'on ait accès au dossier fiscal des gens à moins qu'ils ne communiquent ces renseignements volontairement. Je me demande s'il n'est pas contraire à la Charte ou aux lois sur le respect de la vie privée qu'un organisme de l'extérieur ait accès aux données de Revenu Canada. Cette question devrait certainement être réglée entre les parties. Je m'y opposerais vivement.

**Mme Cooper:** Personnellement, j'ai constaté que la plupart des gens ne voient pas d'objection à fournir leur déclaration d'impôt. Cela pose seulement un problème pour les gens incorrigibles et difficiles.

**Le sénateur LeBreton:** Je voudrais parler un peu de la garde partagée et du seuil de 40 p. 100. Vous soulevez une excellente question à la page 4 de votre mémoire quant à la façon de résoudre ce problème. La question des 40 p. 100 et de la garde partagée semble susciter la controverse.



Has any work been done by the Canadian Bar Association to determine what constitutes shared custody? Is it based on the time the child is awake in the residence of either parent? They are obviously at school or in bed for a certain amount of time. Has anyone tried to figure out what constitutes shared custody or the 40 per cent threshold?

**Ms Cooper:** You will be very excited to see our brief on custody and access which will be our next presentation. It will deal squarely with some of those issues.

Case law has already been developed in an effort to interpret who gets to claim the time the children are away at camp or away at school. Whose time is that? Are we talking about waking hours? Judges are starting to look at it.

Again, this is an example of litigation coming out of this issue, which is unfortunate for the children because it is conflict. This whole area will be looked at in a broader way.

Are you on the joint committee, senator?

**Senator LeBreton:** I am not, but Senator Cohen is a member of the joint committee.

**Ms Cooper:** We will have a thorough analysis of what constitutes joint custody and co-parenting.

**Senator LeBreton:** Has there been any data gathered yet on the overall impact these changes have had on children? Although in a perfect world people would not take on new responsibilities until they had discharged their old ones, that is totally unrealistic because people form new partnerships and remarry.

Has a subgroup of your organization tried to assess the impact? Will this make things better for children in the long run? At this point in time, are they suffering at all, or has their lot in life improved? Do you have any data on that?

**Ms Cooper:** Your last question brings you back to your first one. We are recommending that such data be collected. We are interested in knowing the following: Have these guidelines met their stated objectives; are maintenance awards more predictable; is settlement being achieved without the emotional and financial cost of litigation? That is precisely one of the things that needs to be measured — the impact on children.

**Senator LeBreton:** The children tend to get lost in the process.

**Senator Cools:** This is a new thing — the children. How are you measuring the impact on children?

**Ms Cooper:** As an organization, we are not measuring it in an evaluative sense. Our first recommendation is that independent and arm's length research be conducted.

**Senator Forest:** I wanted to ask about the impact on children, cause that is really what it is all about.

should like to reiterate what has already been said about concerns with respect to the privacy of individuals when their

L'Association du Barreau canadien a-t-elle fait des études pour déterminer ce qui constitue une garde partagée? Cela dépend-il du temps que l'enfant passe éveillé chez l'un ou l'autre des parents? Bien entendu, les enfants passent un certain temps à l'école ou au lit. Quelqu'un a-t-il essayé d'établir ce qui constitue une garde partagée ou le seuil des 40?

**Mme Cooper:** Notre mémoire sur la garde et le droit de visite sur lequel portera notre prochaine présentation vous intéressera certainement beaucoup. Il portera justement sur certaines de ces questions.

Une jurisprudence a déjà été établie quant à savoir qui peut réclamer le temps que les enfants passent en camp de vacances ou à l'école. Qui peut compter ce temps? Parlons-nous des heures que l'enfant passe éveillé? Les juges commencent à se pencher sur la question.

Là encore, c'est un exemple de litige regrettable pour les enfants, parce que c'est une source de conflits. Toute cette question va être examinée dans une optique plus large.

Siégez-vous au comité mixte, sénateur?

**Le sénateur LeBreton:** Non, mais le sénateur Cohen en fait partie.

**Mme Cooper:** Nous allons faire une analyse approfondie de ce qui constitue la garde partagée.

**Le sénateur LeBreton:** Avez-vous déjà recueilli des données sur les répercussions que ces changements ont eues sur les enfants? Dans un monde idéal, les parents n'assumeraient pas de nouvelles responsabilités avant de s'être acquittés des anciennes, mais cela manque totalement de réalisme étant donné que les gens se remarient.

Un groupe de votre association a-t-il tenté d'évaluer les répercussions? Cela va-t-il améliorer le sort des enfants à long terme? Jusqu'ici, peut-on dire qu'ils en souffrent ou que leur situation s'est améliorée? Avez-vous des données à ce sujet?

**Mme Cooper:** Votre dernière question vous ramène à la première. Nous recommandons que ces données soient recueillies. Nous voudrions savoir ce qui suit: Ces lignes directrices ont-elles atteint leurs objectifs, les pensions alimentaires accordées sont-elles plus prévisibles, parvient-on à des règlements en évitant le coût émotionnel et financier des litiges? Les répercussions sur les enfants font précisément partie des choses à évaluer.

**Le sénateur LeBreton:** On a tendance à oublier les enfants dans ce processus.

**Le sénateur Cools:** Voici quelque chose de nouveau... les enfants. Comment mesurez-vous les effets qu'ils subissent?

**Mme Cooper:** Notre organisme ne fait pas d'évaluation comme telle. Notre première recommandation est de faire faire des recherches par un organisme indépendant.

**Le sénateur Forest:** Je voulais vous questionner au sujet des effets sur les enfants, car c'est ce qu'il y a de plus important.

Je répéterai ce qui a déjà été dit quant à l'atteinte à la vie privée des gens lorsqu'on communique à des tiers leurs déclarations

income tax information is opened up to third parties. I understand and appreciate the difficulties in getting information, but this poses a problem for me with respect to the Charter of Rights.

You said that you expected a deluge of material. Do you take a measure of comfort from the suggestion that things are going well, or is it perhaps, as you said, that people are unable to access the courts due to financial and other reasons?

**Ms Cooper:** I take a measure of comfort from that. Remember, the court is like the tip of an iceberg. Most of the real action happens below the water in lawyers' offices and around kitchen tables.

I remember when the marital property legislation was instituted in Canada almost 20 years ago. There was a lot of confusion about the case law and what it meant, but that confusion has settled down now. Most people can sit around their kitchen table and discuss these issues. They know the law is 50-50 and they sort things out. They are able to divide their things. The odd case will be litigated.

The hope is that eventually some of these little technical problems will be worked out and some phrases will be interpreted so that people will know what is what. We hope they will be able to sit around the kitchen table, perhaps with their lawyers, and resolve these issues without going through a great expense emotionally and financially.

**Senator Forest:** One of our previous witnesses expressed the concern that at income tax time there will be some surprises; that people will not have recognized the impact. We may hear more at that stage of the game.

**Ms Cooper:** On the tax issue?

**Senator Forest:** Yes. We may be waiting with bated breath for that.

We spent a lot of time in this committee previously going through these guidelines on the hardship provision, wondering how the provision could be evaluated. Do you have a sense of how difficult it has been to interpret that hardship clause?

**Ms Cooper:** I will give you my own experience as a practitioner working with a group of other family lawyers. As well, I participate in this section at my local level in Manitoba, and we talk about these things.

In Manitoba, judges are not all that enthusiastic about the undue hardship provision. They are not enthusiastic about moving away from the guideline amount. They are not impressed with someone saying that they have a lot of debt and cannot afford to pay maintenance, which is perhaps as it should be. This is good because it provides a little more certainty as to what we can accomplish here.

There have been some cases of undue hardship.

**Senator Cohen:** I support the idea of data being collected. We are finding that there is little research on custody and access for us to go back to in order to make comparisons with what we are doing today. I am interested in whether the guidelines have resulted in fewer children and their caregivers living in poverty. In

d'impôt. Je sais qu'il est difficile d'obtenir des renseignements, mais je vois là un problème vis-à-vis de la Charte des droits.

Vous avez dit que vous attendiez un déluge de causes? Cela vous rassure-t-il et pensez-vous que les choses se passent bien ou, comme vous l'avez dit, que les gens ne peuvent peut-être pas avoir accès aux tribunaux pour des raisons financières et autres?

**Mme Cooper:** Cela me rassure. N'oubliez pas que les tribunaux sont comme la pointe de l'iceberg. C'est surtout dans les bureaux des avocats et autour des tables de cuisine qu'il y a de l'action.

Lorsque la législation régissant le partage des biens conjugaux a été adoptée au Canada, il y a près de 20 ans, la confusion régnait au sujet de la jurisprudence et de son interprétation, mais les choses se sont tassées. La plupart des conjoints peuvent en discuter entre eux. Ils savent que la loi prévoit un partage de moitié et ils sont en mesure de se diviser leurs biens. C'est seulement de temps à autre que les gens vont devant le tribunal.

Nous espérons que certains de ces petits problèmes techniques finiront par être réglés et que les gens sauront exactement à quoi s'en tenir. Nous espérons qu'ils pourront discuter ensemble, peut-être avec leur avocat, pour résoudre ces questions sans que cela ne leur coûte trop cher du point de vue émotif et financier.

**Le sénateur Forest:** Un témoin précédent nous a dit que les gens pourraient avoir des surprises au moment de faire leur déclaration d'impôt parce qu'ils ne se seront pas rendu compte des conséquences. Nous en entendrons peut-être parler davantage à ce moment-là.

**Mme Cooper:** Pour la question fiscale?

**Le sénateur Forest:** Oui. Il faut peut-être s'attendre à des problèmes.

Notre comité a longuement examiné ces lignes directrices en ce qui concerne les difficultés excessives. On se demande donc comment cela pourrait être déterminé. Savez-vous à quel point il pourrait être difficile d'interpréter ces dispositions?

**Mme Cooper:** Je peux vous parler de ma propre expérience en tant qu'avocate qui travaille avec un groupe d'autres avocats de la famille. Je joue également un rôle actif dans cette section, au niveau local, au Manitoba, et nous discutons de ces questions.

Au Manitoba, les juges ne sont pas très enthousiastes vis-à-vis de la disposition concernant les difficultés excessives. Ils ne sont pas enthousiastes à l'idée de s'écarter du montant prévu dans les lignes directrices. Quand un parent leur dit qu'il est lourdement endetté et qu'il n'a pas les moyens de payer la pension alimentaire, cela ne les impressionne pas et c'est peut-être une bonne chose. C'est une bonne chose, car cela nous apporte un peu plus de certitude quant à ce que nous pouvons accomplir.

Il y a eu certains cas de difficultés excessives.

**Le sénateur Cohen:** Je suis pour la collecte de données. Nous constatons qu'il y a peu d'études sur la garde et le droit de visite qui nous permettent de faire des comparaisons avec ce que nous faisons aujourd'hui. J'aimerais savoir si, grâce aux lignes directrices, il y a moins d'enfants et de parents qui vivent dans la



other words, has it helped in any way? I am hoping that we will see that information come forward.

In your experience, do the public, lawyers and judges accept the principle that the income of the custodial parent is not normally to be considered when assessing the support obligations of the non-custodial parent?

**Ms Cooper:** I will speak as an individual again. There was a lot of excitement about that when the guidelines were coming in. People could hardly believe it. However, that excitement seems to have died down.

From a lawyer's perspective, there is enough to worry about and consider in ensuring we are interpreting the guidelines. No, it does not seem to trouble people much at all. It has not been the issue that you would think it would have been.

Half of my clients are men and half are women. It is rare that the men say, "How can that be?" We just go to the table and say, "Here it is. This is what we will pay, plus some add-ons." They do not say, "But she is working." That has not occurred yet.

**Senator Cohen:** Although you may be addressing enforcement provisions in the brief you will be presenting to us later, I am wondering about the withholding of passports and licences. Are there additional enforcement measures that could be considered or devised when there is a denial of access? Usually, it is associated with money. That is to say, non-custodial parents are told, "If you do not pay, you cannot see your child." We are receiving a lot of letters which address that situation.

Can you suggest anything in the enforcement area that you have seen to be successful?

**Ms Cooper:** Enforcement of access?

**Senator Cohen:** Yes.

**Ms Cooper:** This is completely outside what we are doing today, but I would love to chat with you about it. We ran an access enforcement program in Manitoba, unsuccessfully. I would be pleased to speak to you off the record later.

**Senator Cools:** Everyone always says that access is a difficult subject matter. As the former judge who appeared before us on Bill C-41 was leaving the committee, he spoke about some of the cantankerous individuals and the intractable nature of access. Hopefully, we will get at some of that in our other committee.

Could you give me a list of the case law on the subject matter so far in Manitoba? Have you been tracking the cases?

**Ms Cooper:** I have a pretty complete list, yes.

**Senator Cools:** Could you share that with the committee?

**Ms Cooper:** The Department of Justice Web Site lists every single case, does it not?

**Senator Cools:** If you have a list of the cases, we would be happy to have a copy. The clerk will copy it for us.

pauvreté. Autrement dit, ont-elles été utiles? J'espère que nous obtiendrons ces renseignements.

D'après votre expérience, le public, les avocats et les juges reconnaissent-ils que le revenu du parent qui a la garde des enfants ne doit pas entrer en ligne de compte pour évaluer la pension alimentaire que doit verser l'autre parent?

**Mme Cooper:** Encore une fois, je répondrai en fonction de mes propres constatations. Au départ, les lignes directrices ont fait beaucoup de bruit. Les gens avaient peine à y croire. Toutefois, les esprits semblent s'être calmés.

Les avocats ont déjà suffisamment à faire pour veiller à bien interpréter les lignes directrices. Non, cela ne semble pas poser beaucoup de problèmes aux gens. Il n'y a pas eu autant de contestations qu'on aurait pu s'y attendre.

La moitié de mes clients sont des hommes et l'autre moitié des femmes. Il est rare que les hommes disent: «Comment est-ce possible?» Nous nous contentons de dire: «Voici ce que nous allons payer, plus quelques dépenses supplémentaires». Les hommes ne répondent pas: «Mais elle travaille». Ce n'est pas encore arrivé.

**Le sénateur Cohen:** Vous aborderez peut-être les dispositions d'application dans le mémoire que vous nous présenterez plus tard, mais je me pose des questions au sujet de la confiscation des passeports et des permis. D'autres mesures d'application pourraient-elles être envisagées lorsque le droit de visite est refusé? Généralement, c'est associé à l'argent. Autrement dit, le parent qui a la garde des enfants dit à l'autre: «Si tu ne paies pas, tu ne peux pas voir ton enfant». Nous recevons un tas de lettres à ce sujet.

Y a-t-il des mesures dont vous avez constaté le succès?

**Mme Cooper:** Pour faire appliquer le droit de visite?

**Le sénateur Cohen:** Oui.

**Mme Cooper:** C'est tout à fait en dehors de notre témoignage d'aujourd'hui, mais j'aimerais beaucoup en discuter avec vous. Au Manitoba, nous avons mis en place un programme d'application, mais sans succès. Je me ferais un plaisir d'en parler avec vous après la réunion.

**Le sénateur Cools:** Tout le monde dit que le droit de visite pose un problème difficile. En quittant le comité, le juge qui a témoigné devant nous au sujet du projet de loi C-41, il a parlé des gens hargneux et du problème insoluble que posait le droit de visite en pareil cas. J'espère que nous aborderons la question à l'autre comité.

Pourriez-vous me fournir une liste de la jurisprudence accumulée jusqu'ici au Manitoba? Avez-vous suivi ces causes?

**Mme Cooper:** J'ai une liste assez complète, en effet.

**Le sénateur Cools:** Pourriez-vous la communiquer au comité?

**Mme Cooper:** Le site Web du ministère de la Justice énumère chaque cause, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cools:** Si vous avez cette liste, nous nous ferons un plaisir d'en recevoir une copie. Le greffier la photocopiera pour nous.

**Ms Cooper:** I will either give you a list or the place you can find it, because my list is about one month old. If you want it up to date, there is a Web Site with that information.

**Senator Cools:** I can take it up to a month previous and then I can find the next month for myself.

I find what you are saying quite interesting. It is quite a departure from previous positions that we have heard. Basically, you are saying that the court should not exercise this discretion where there is not a true co-parenting arrangement. You also talk about true co-parenting arrangements.

My understanding was that the government was urged to move to these guidelines, which we protested about quite strongly because this committee did not like the thought that subordinated legislation was being used basically to give judges instructions. We were told, universally, "No. Judges must not have this discretion. We need uniform guidelines, coast to coast." I am hearing you depart from that view now. I am hearing you say that you want judges to have more discretion again.

**Ms Cooper:** I am not sure. I do not think so. You are saying now that you want this judge to tie access to support — and we were always told the two could not be tied — by determining true co-parenting. That can only be determined by pure discretion.

**Ms Cooper:** The position of the section and of the Canadian Bar Association is supportive of guidelines for the simple fact that they remove discretion and create an objective system. Within that system, there are areas of judicial discretion. One of those areas is this so-called 40 per cent rule. Within that context, our recommendation is — and you can call it co-parenting but we are not talking about that — a substantially equal sharing. In that kind of context we are saying, "Let there be judicial discretion because it does have an impact financially."

**Senator Cools:** I see it as a shift, but that is life. That is quite all right.

Mr. Epstein told us some weeks ago that he and most members of the bar in Ontario sort of regret that the original taxing scheme had been altered and that he would prefer the old taxing scheme to be brought back. Do you have an opinion on that?

**Ms Cooper:** I do not have an official opinion but I certainly have a personal one. I think sophisticated lawyers like Mr. Epstein, who are dealing with sophisticated clients, used the old system to their advantage in appropriate cases, particularly where there was a high disparity of income between the payor and recipient spouse. I did, too. That bit of tax planning has been removed.

**Senator Cools:** You must admit that this involves a major tax grab that amounts to millions of dollars. We were opposed to it,

**Mme Cooper:** Je vous donnerai la liste ou l'endroit où vous pouvez la trouver, car ma liste date d'un mois environ. Si vous voulez la mettre à jour, il y a un site Web qui contient ces renseignements.

**Le sénateur Cools:** Je peux prendre la liste du mois précédent et trouver ensuite moi-même celle du mois suivant.

Ce que vous dites me paraît intéressant. Cela s'éloigne de ce que nous avons entendu jusqu'ici. En fait, vous dites que le tribunal ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il n'y a pas de véritable garde partagée. Vous parlez également de véritable garde partagée.

Je crois qu'on a exhorté le gouvernement à proposer ces lignes directrices auxquelles nous nous sommes opposés assez énergiquement car notre comité n'aime pas qu'on se serve d'une législation subordonnée pour donner des instructions aux juges. Tout le monde nous a dit: «Non, les juges ne doivent pas avoir ce pouvoir discrétionnaire. Nous avons besoin de lignes directrices uniformes d'un bout à l'autre du pays». Je constate que vous ne partagez pas ce point de vue. Vous semblez dire que vous voulez laisser de nouveau aux juges davantage de pouvoirs discrétionnaires.

**Mme Cooper:** Je n'en suis pas certaine. Je ne pense pas. Vous dites que le juge doit faire le lien entre le droit de visite et la pension alimentaire alors que nous avons toujours dit que les deux ne pouvaient pas être reliés — en déterminant si la garde est vraiment partagée. Le juge doit avoir toute latitude pour le déterminer.

La section du droit de la famille et l'Association du Barreau canadien appuient les lignes directrices simplement parce qu'elles suppriment ces pouvoirs discrétionnaires et créent un système objectif. Ce système prévoit certains domaines pour lesquels le juge a des pouvoirs discrétionnaires. Un de ces domaines est la règle dite des 40 p. 100. Dans ce contexte — que vous appelez cela une garde partagée ou non — nous recommandons que le partage soit sensiblement égal. Nous estimons qu'il faut laisser des pouvoirs discrétionnaires aux juges étant donné que cela a des répercussions financières.

**Le sénateur Cools:** Je vois là un changement de position, mais c'est la vie. C'est très bien.

M. Epstein nous a dit, il y a quelques semaines, que la plupart des membres du Barreau ontarien et lui-même regrettaient plus ou moins que le régime fiscal initial ait été modifié et qu'ils préféreraient qu'il soit rétabli. Avez-vous une opinion à ce sujet?

**Mme Cooper:** Je n'ai pas d'opinion officielle, mais j'ai certainement une opinion personnelle. Je pense que les avocats comme M. Epstein qui ont affaire à des clients avertis, se sont servi de l'ancien système à leur avantage, surtout lorsqu'il y avait une importante disparité entre le revenu du payeur et celui du bénéficiaire. Je l'ai fait aussi. Cette possibilité de planification fiscale a été supprimée.

**Le sénateur Cools:** Vous reconnaîtrez que cela représente une ponction fiscale de plusieurs millions de dollars. Nous y étions



but it is fascinating how things change. Things are far more mercurial than we think.

**The Chairman:** The witness has not quite taken a position against it. She simply said that it had been in the best interest of her clients.

**Ms Cooper:** Yes, the wealthier ones.

**Senator Cools:** I believe Mr. Epstein said that the wealthier ones could recover but the poorer ones were suffering more.

You stated that across the country members are reporting that some clients are now motivated to spend as many hours as they can with the child so as to reduce the amount of support. I would say that as many do that as those who try to have child support taken as spousal support.

I would submit that in life we have deviants on all sides of the issue. If 10 per cent of the population are deviants, it is 10 per cent by whatever gender. Do you have a view on the use of child support as spousal support?

**Ms Cooper:** I would just as soon not comment on that today. I do not think of my clients as deviant — even 10 per cent. I do not think of it that way. I do not think that child support gives you such a high quantum that it is like spousal support. It costs a lot to raise children and the amounts provided in the tables are probably pretty fair.

**Senator Cools:** I was not doubting that. I was talking about the phenomenon of using child support as spousal support. This issue will return to us sooner than we think, because spousal support still enjoys tax benefits. This issue will be coming at us in a different form. I was trying to see if I could get an advance view of what will be coming before us in the near future. There is no doubt that, the way this matter is structured, child support is becoming spousal support. We will revisit that issue later.

**The Chairman:** We are running late, so we must leave it at that.

I wish to thank Ms Cooper and Ms Thomson for coming here this morning.

I made note of some areas in respect of which you have undertaken to provide an elaboration of your views, or more information. One area is the question of access to Revenue Canada data. Another area was the Manitoba case law issue brought up by Senator Cools. There was also the matter with respect to your first recommendation about research data being independently collected. You undertook to provide some further views on that to the committee. The clerk will be glad to hear from you on those matters.

Our next witness is Lynn Reiersen, who is a family law practitioner in Dartmouth. Ms Reiersen's brief has been circulated to you. I understand that she does not intend to read it into the

opposés, mais il est fascinant de voir à quel point les choses changent. Elles changent beaucoup plus rapidement qu'on ne pourrait le croire.

**Le président:** Le témoin n'a pas vraiment pris position contre. Elle a simplement dit que cela avait servi les intérêts de ses clients.

**Mme Cooper:** Oui, les plus riches.

**Le sénateur Cools:** M. Epstein a dit, je crois, que les plus riches pouvaient s'en remettre, mais que c'était plus difficile pour les pauvres.

Vous avez dit que, d'après les membres de votre association des quatre coins du pays, certains clients sont maintenant incités à passer le maximum de temps avec leurs enfants de façon à réduire le montant de la pension alimentaire. Je dirais qu'il y a autant de gens qui cherchent à profiter personnellement de la pension alimentaire qu'ils touchent pour leurs enfants.

Dans la vie, il y a toujours des gens qui cherchent à profiter, d'un côté comme de l'autre. S'il y a 10 p. 100 de profiteurs cela vaut généralement pour les deux sexes. Avez-vous une opinion quant aux parents qui se servent de la pension alimentaire pour enfants pour leur propre profit?

**Mme Cooper:** Je préfère ne pas en parler aujourd'hui. Je ne pense pas que mes clients sont des profiteurs, même pas 10 p. 100 d'entre eux. Je ne vois pas les choses ainsi. Je ne pense pas que la pension alimentaire pour enfants améliore à ce point leur situation financière. Il coûte très cher d'élever des enfants et les montants prévus sont probablement assez équitables.

**Le sénateur Cools:** Je n'en doute pas. J'ai parlé du fait que certains parents profitent de la pension alimentaire pour enfants. Nous aurons à nous pencher de nouveau sur la question plus tôt que nous ne le pensons, car la pension alimentaire du conjoint est toujours déductible d'impôt. Cette question nous sera soumise sous une autre forme. J'essayais d'avoir un avant-goût de ce qui nous attend prochainement. Il ne fait aucun doute que, de la façon dont c'est structuré, la pension alimentaire pour enfants devient une pension alimentaire pour le conjoint. Nous réexaminerons cette question plus tard.

**Le président:** Comme il se fait tard, nous devons en rester là.

Je tiens à remercier Mme Cooper et Mme Thomson d'être venues ici ce matin.

J'ai noté certaines questions sur lesquelles vous vous êtes engagées à préciser vos opinions ou à nous fournir d'autres renseignements. Il y a notamment la question de l'accès aux dossiers de Revenu Canada. Il y avait aussi la question de la jurisprudence manitobaine soulevée par le sénateur Cools. Il y avait également votre première recommandation où vous demandiez que des données soient recueillies par un organisme indépendant. Vous vous êtes engagées à fournir davantage de précisions à ce sujet au comité. Le greffier se fera un plaisir de les recevoir.

Le témoin suivant est Lynn Reiersen qui exerce en droit de la famille à Dartmouth. Le mémoire de Mme Reiersen vous a été distribué. Je crois qu'elle n'a pas l'intention de le lire, mais

record but will comment on it and then we will open the floor for questions.

Please proceed, Ms Reiersen.

**Ms Lynn Reiersen, Family Law Practitioner:** Mr. Chairman, I will comment on some of the issues which were raised this morning and we can go from there.

It is important to note that these guidelines are a hybrid guideline between judicial discretion and a strict guideline. During my original involvement early in my career, there was a real concern about having a strict guideline. Therefore, I am happy that it is a hybrid in some areas that you people are concerned about in particular.

I will go directly to the shared custody provisions, since that seems to be a real concern. This is an area in which it is very important that there is discretion, and I am glad that the guidelines provide discretion in this respect. I do not like any set percentage. I think that this committee has fallen into the same problem that the community at large has fallen into; that is, getting stuck on the amount of time. We are fixated on how many hours are spent at school, at camp, sleeping and awake. To me, that is not the point and that is why there must be discretion.

The amount of time a child spends sleeping in one parent's house or another is not irrelevant. It is one factor. In my view, it is not a real big factor, but it is a factor. The actual time a parent spends with a child is a factor which is more important, frankly, than where they sleep. Decision making is part of shared custody, in my view, but that by itself does not, nor should it, in my view, determine who pays what amount of the children's expenses.

When trying to connect the amount of time a person spends with their children to the amount of money they pay, the court needs to look at — and these guidelines give them the means to do so — things like: Who provides pizza money in the morning because it happens to be pizza day at school? Who buys the raffle tickets for the ball team? Who is the coach of the soccer team and, therefore, takes them all to McDonald's after the soccer game when they won the championship? Who takes them to swimming lessons and buys the treat on their way home? Who is having the friend over for the afternoon, taking them to Discovery Centre and spending \$5 apiece for the three kids and their friends? Who is going shopping for the sneakers; not the \$150 Nikes but the sneakers they must have for day care? Who is buying the school supplies for the project that is due on Monday?

These are the kinds of things that affect whether shared parenting should influence the amount of support. These are the things that courts have, for years under the old system, looked at painstakingly in inflated financial statements, and which they now have discretion to deal with under the guidelines, as they should. The problem with putting a percentage in the guideline is that is all people want to look at. The courts want to look at the easiest way out, frankly, and so do the lawyers. So they look at 40 per cent and say, "Where is the kid sleeping," instead of looking at the important pieces about the money.

qu'elle va le commenter, après quoi nous lui poserons des questions.

La parole est à vous, madame Reiersen.

**Mme Lynn Reiersen, avocate en droit de la famille:** Monsieur le président, je vais aborder certaines des questions qui ont été soulevées ce matin et qui me serviront de point de départ.

Il est important de souligner que ce régime est constitué d'un mélange de pouvoirs judiciaires discrétionnaires et de lignes directrices strictes. Au début de ma carrière, les lignes directrices strictes suscitaient de véritables inquiétudes. Je me réjouis donc que l'on ait fait ce compromis, surtout dans certains domaines qui vous préoccupent.

Je vais passer directement aux dispositions concernant la garde partagée étant donné que cela semble susciter des inquiétudes. C'est un domaine dans lequel il est très important de laisser aux juges des pouvoirs discrétionnaires et je me réjouis qu'ils soient accordés. Je n'aime pas les pourcentages fixes. À mon avis, votre comité est tombé dans la même erreur que tout le monde en centrant son attention sur le nombre d'heures. Nous cherchons trop à établir combien d'heures les enfants passent à l'école, au camp de vacances, au lit ou éveillé. Selon moi, la question n'est pas là et c'est pourquoi il faut des pouvoirs discrétionnaires.

Le temps qu'un enfant passe à dormir chez l'un ou l'autre de ses parents n'est pas ce qui compte. C'est un facteur, mais pas un facteur très important. Le temps que le parent passe réellement avec l'enfant compte beaucoup plus que l'endroit où l'enfant dort. Les prises de décisions font partie de la garde partagée, mais selon moi, ce n'est pas ce qui devrait déterminer le montant de la pension ni qui doit la payer.

Pour établir le rapport entre le temps qu'un parent passe avec ses enfants et le montant d'argent qu'il débourse, le tribunal doit se pencher, avec l'aide de ces lignes directrices, sur certaines choses comme: Qui donne de l'argent le matin pour acheter de la pizza à l'école le midi? Qui achète les tickets de tombola pour l'équipe de balle-molle? Qui est l'entraîneur de l'équipe de soccer et emmène tous les enfants chez McDonald après la partie lorsqu'ils ont emporté le championnat? Qui les amène prendre des leçons de natation et leur achète une collation sur le chemin du retour? Qui invite les amis des enfants pour l'après-midi, emmène les jeunes au musée et paie un ticket d'entrée de 5 \$ pour chacun des trois enfants et leurs copains? Qui va acheter les espadrilles, non pas les Nikes à 150 \$, mais les espadrilles qu'ils doivent porter à la garderie? Qui achète les fournitures scolaires pour le projet à remettre lundi?

Voilà le genre de choses qui devraient exercer une influence sur le montant de la pension alimentaire. Ce sont les dépenses que, pendant des années sous l'ancien régime, les tribunaux ont cherché à établir dans des états financiers gonflés et que les lignes directrices leur permettent maintenant de départager. Si l'on fixe un pourcentage dans les lignes directrices, les gens ne regarderont pas plus loin. Les tribunaux veulent la façon la plus facile de trancher et les avocats aussi, il faut bien l'avouer. Ils tiennent donc compte des 40 p. 100 et demandent: «Où dorment les enfants» au lieu de tenir compte des facteurs importants concernant les dépenses.



The second concern I have is the reverse of what everyone is talking about. Not very many people come into my office saying that they want 40 per cent of the time with their kids so that they do not have to pay support. That is not a big problem. The problem is that, unless both parents have significant means, there is usually not enough money to provide two proper homes for the children. Whether people like the gender biases or not, there is a reality. More often than not, there is an emotional parent and, more often than not, that emotional parent is still the mother. That has not really changed. The reality of that is that children need to spend at least half their time with their emotional parent.

If their emotional parent makes \$20,000 a year, that emotional parent cannot provide a home for the children without child support. Even if the other parent has them half the time, they cannot provide a home on \$20,000 a year. This is not a problem if they both earn \$50,000 plus, because the basics can be provided by anyone earning \$50,000, or somewhat less, in this country. It becomes a non-issue at that level. It then becomes an issue of power about who has time and who gets to make decisions. At the \$50,000, \$40,000, or \$30,000 level, it frankly does not matter whether both parents have the children 50 per cent of the time. What matters is whether or not the emotional parent, who earns \$20,000, needs child support in order to provide the basics.

It is the reverse of what I hear people saying. We need to be concerned and the court needs discretion. It needs discretion to say that, even though each parent has the child 50 per cent of the time, child support needs to be paid from one parent to the other to ensure that the children's needs are addressed properly at a basic level in both households.

There is also the problem of defining 40 per cent. You can hear a lot about other problems from other witnesses, but I keep hearing people missing the point that the basics are needed in both households even when sharing time 50-50. Those are my comments on shared custody.

I run a family law firm with seven lawyers, which is a big firm in Nova Scotia. A lot of information circulates among the lawyers. I get stacks of additional child support guideline decisions. The package of information I have here came from a provincial Canadian Bar Association meeting held January 30, 1998. It includes some of the papers presented and some cases, in no particular order. You are welcome to have it.

I picked up this document on my way out the door to the airport yesterday. It is dated February 23, 1998 and is an internal memo from our most junior lawyer to the other lawyers in our firm. It refers to case law summary on post-secondary education costs. I will leave that with you as well.

Ma deuxième préoccupation va à l'opposé de ce dont tout le monde parle. Il n'y a pas beaucoup de parents qui viennent à mon cabinet me dire qu'ils veulent leurs enfants 40 p. 100 du temps pour ne pas avoir à payer la pension alimentaire. Ce n'est pas un gros problème. Le problème c'est qu'à moins que les deux parents aient de gros moyens, ils n'ont généralement pas suffisamment d'argent pour fournir aux enfants deux foyers adéquats. Même si l'on n'aime pas faire de discrimination entre les sexes, c'est une réalité. Plus souvent qu'autrement, il y un parent émotionnel, et la plupart du temps, ce parent reste la mère. Cela n'a pas vraiment changé. Le fait est que les enfants doivent passer au moins la moitié de leur temps avec leur parent émotionnel.

Si leur parent émotionnel gagne 20 000 \$ par an, il ne peut pas offrir un foyer adéquat aux enfants sans pension alimentaire. Même si l'autre parent garde les enfants la moitié du temps, 20 000 \$ par an ne suffisent pas à faire vivre une famille. Cela ne pose pas de problèmes si les deux parents gagnent 50 000 \$ et plus, car au Canada, tous ceux qui gagnent 50 000 \$ ou même un peu moins peuvent apporter l'essentiel à leurs enfants. La question ne se pose même pas à ce niveau. Il s'agit seulement alors de décider comment se partager le temps avec les enfants et qui prend les décisions. À un niveau de 50 000 \$, 40 000 \$ ou même 30 000 \$, peu importe si les deux parents gardent les enfants 50 p. 100 du temps. L'important c'est de savoir si le parent émotionnel, qui gagne 20 000 \$, a besoin de la pension alimentaire pour répondre aux besoins fondamentaux des enfants.

Cela va à l'opposé de ce que j'entends dire. Nous devons nous préoccuper de ces questions et les tribunaux ont besoin de pouvoirs discrétionnaires. Ils en ont besoin pour dire que, même si chaque parent garde l'enfant 50 p. 100 du temps, un des deux doit payer une pension alimentaire à l'autre pour que les besoins de base des enfants puissent être satisfaits dans les deux ménages.

D'autre part, il est difficile de définir 40 p. 100. Les autres témoins ont peut-être beaucoup parlé d'autres problèmes, mais les gens ne se rendent pas compte que, même lorsque la garde est partagée de moitié, les deux ménages doivent pouvoir répondre aux besoins des enfants. Voilà ce que j'avais à dire au sujet de la garde partagée.

Je dirige un cabinet spécialisé dans le droit de la famille pour lequel travaillent sept avocats, ce qui représente un gros cabinet pour la Nouvelle-Écosse. Toutes sortes de renseignements circulent entre les avocats. Je reçois des piles de décisions prises suivant les lignes directrices sur la pension alimentaire pour enfants. La documentation que j'ai ici provient d'une réunion que l'Association provinciale du Barreau canadien a tenu le 30 janvier 1998. Il y a là certains des mémoires qui ont été présentés et plusieurs causes qui ne sont pas classées dans un ordre précis. Je peux vous remettre cette documentation si vous le désirez.

J'ai ramassé ce document hier, alors que je m'appêtais à partir pour l'aéroport. Il est daté du 23 février 1998. C'est une note de service adressée par notre plus jeune avocat à ses collègues de notre cabinet. C'est un résumé de la jurisprudence concernant le coût de l'enseignement postsecondaire. Je vais vous le remettre également.

With respect to post-secondary education costs, I have heard all kinds of complaints about how people in intact families do not have to pay for this so why should separated families. I have some comments on that topic, if you are interested.

**Senator Cohen:** I want to compliment you and your firm for implementing what I see as a positive parenting education program. That is very innovative.

**Ms Reierson:** We were the first in Canada. About a year ago, Dartmouth family court began a program, thanks to people like Jim Williams. However, that program is only available to people in that court. We take a lot of credit for our program.

**Senator Cohen:** I will bring this up in our custody and access committee.

**Ms Reierson:** It works in a law firm. It takes a while to convince other lawyers that they should send their clients; that, as we are already in a conflict, we will not steal their clients.

**Senator Cohen:** Can you elaborate on why it works?

**Ms Reierson:** We have access to many people who do not think they need it. When a client comes to see me, mother or father — and I am pretty familiar with both sides of that routine — I do everything but insist that they take the positive parenting program. There is a nominal fee of \$30 for the material. There is no fee back to the firm. We pay the facilitator.

I ask them to take it so that I can tell the judge, if the matter is ever litigated, that they completed the course. I also ask permission to offer the course to the spouse. If they refuse, I point that out to the court. You would be amazed how many people end up going through the program with that kind of pressure.

**Senator Cohen:** Regarding section 7 on the add-ons, which items on the list are creating problems in your practice? Is it too early to suggest any changes that you can foresee in section 7 of the guidelines?

**Ms Reierson:** The areas that do not create problems are childcare expenses, with the exception that many lawyers and judges do not know how to work the tax system in Canada yet. That was a problem with the old tax system, too. I hope they will learn.

Medical and dental insurance premiums are not a problem, nor are health-related expenses. I anticipate there will be a few cases where some alternative therapies which seemed to be a good idea in the past are not accepted by parents any longer because of cost.

Extraordinary expenses for primary or secondary school education are not a big problem in Nova Scotia because we do not have a high percentage of people paying for private school and those kinds of things and, if they do, they just continue to pay. It has not been an area of controversy as it is in Ontario.

Pour ce qui est du coût de l'enseignement postsecondaire, j'ai entendu toutes sortes de plaintes quant au fait que les familles intactes n'ont pas à payer pour ces frais et que les familles séparées ne devaient donc pas les payer non plus. J'ai quelques commentaires à ce sujet, si cela vous intéresse.

**Le sénateur Cohen:** Je voudrais vous féliciter, vous et votre cabinet, pour avoir mis sur pied un programme d'éducation parentale qui me paraît positif. C'est très novateur.

**Mme Reierson:** Nous avons été les premiers au Canada. Il y a un an environ, le tribunal de la famille de Dartmouth a lancé un programme grâce à des gens comme Jim Williams. Néanmoins, ce programme est seulement offert à la clientèle de ce tribunal. Nous sommes très fiers du nôtre.

**Le sénateur Cohen:** Je vais en parler à notre comité sur la garde et le droit de visite des enfants.

**Mme Reierson:** Cela donne de bons résultats dans un cabinet juridique. Il faut un certain temps pour convaincre les autres avocats qu'ils devraient y envoyer leurs clients et que nous n'allons pas les leur voler vu que la procédure est déjà engagée.

**Le sénateur Cohen:** Pourriez-vous nous expliquer pourquoi cela fonctionne?

**Mme Reierson:** Nous avons des contacts avec bien des gens qui ne pensent pas en avoir besoin. Lorsqu'un parent vient me voir, que ce soit la mère ou le père — je connais bien les deux côtés de la procédure — j'insiste pour qu'il participe au programme d'éducation parentale. Il y a des frais modiques de 30 \$ pour les fournitures, mais notre cabinet ne touche aucun honoraire. Nous payons l'animateur.

Je leur demande de participer à ce programme afin que je puisse dire au juge, si la cause va devant le tribunal, qu'ils ont suivi le cours. Je leur demande également la permission d'offrir ce cours à leur conjoint. Si ce dernier refuse, je le fais savoir au tribunal. Vous seriez sidérée de voir combien de gens finissent par participer au programme sous l'effet de telles pressions.

**Le sénateur Cohen:** Pour ce qui est de l'article 7 sur les ajouts, quels sont les éléments de la liste qui suscitent des problèmes? Est-il trop tôt pour suggérer des changements à l'article 7 des lignes directrices?

**Mme Reierson:** Les dépenses supplémentaires qui ne créent pas de problèmes sont les frais de garde d'enfants, si ce n'est que de nombreux avocats et juges ne savent pas encore comment fonctionne le régime fiscal au Canada. L'ancien régime fiscal posait également des problèmes. J'espère qu'ils apprendront.

Les primes d'assurances médicale et dentaire ne causent pas de difficultés, pas plus que les frais médicaux. Je m'attends à ce que, dans certains cas, des traitements de médecine douce qui semblaient souhaitables par le passé ne soient plus acceptables pour les parents à cause de leur coût.

Les dépenses extraordinaires pour les études primaires ou secondaires ne posent pas un sérieux problème en Nouvelle-Écosse étant donné qu'il n'y a pas beaucoup de gens qui paient des écoles privées et ce genre de chose à leurs enfants et, s'ils le font, ils continuent à payer. Cette question n'a pas autant suscité la controverse qu'en Ontario.



Post-secondary education expenses are a bit of a problem but not more than they have been in the past. Extracurricular activities can be a problem because the term "extraordinary" makes it uncertain as to what exactly is included.

**Senator Jessiman:** You say that the shared parenting of 40 per cent would be difficult to ascertain. We all agree it would be difficult. Would you not also agree that "substantially equal" would be difficult to work out as well?

**Ms Reierson:** No, I do not. "Substantially equal" is not my term but I did hear it here this morning. I do not know what language is exactly right, and "equal" might be the wrong word. I am not aiming for 50 per cent instead of 40 per cent. I am aiming for broadening the discretion to include certain activities.

**Senator Jessiman:** You are talking about whatever is justified under the circumstances.

**Ms Reierson:** Yes. "Substantially" is a good word. "Equal" might not be. I disagree with you, with respect. The term does not create problems for interpretation. Judges in family law are used to interpreting words like "substantially fair" or "means and needs" and that should continue on this issue.

**Senator Jessiman:** "Substantially fair" might be a better term.

**Ms Reierson:** Yes, I would prefer that language to a percentage or equality.

**Senator Jessiman:** You said there is still a gender bias. I assume you mean that the judges still lean toward one parent.

**Ms Reierson:** No. I do a lot of father custody cases in my practice. I work in Halifax so there are not "a lot" relative to the rest of the country. I do not find a substantial gender bias in the courts on custody and access cases. When I started practising about 10 years ago, I noticed a gender bias, frankly, against me as a female lawyer and against men who wanted custody.

Today those gender biases are dissipating. That is due in part to the excellent members of the Nova Scotia Supreme Court bench. There have been some new appointees who do not come with those kinds of biases.

I said the reality in this country is that, more often than not — more than half the time, and I do not have a number — the emotional parent is still the mother. She is still either at home, spending more time, or expected to do more of the primary care. That is the way it is. That is what I said.

**Senator Jessiman:** I think the record will show it, but that is fine.

Are you familiar with the situation in other jurisdictions around the world, such as the United Kingdom, New Zealand, Australia, Washington State, or California?

Les dépenses d'études postsecondaires posent un problème, mais pas plus que par le passé. Les activités extrascolaires peuvent également poser un problème, car on ne sait pas exactement ce qui est inclut dans les dépenses «extraordinaires».

**Le sénateur Jessiman:** Vous dites qu'il serait difficile d'établir si la garde est partagée à 40 p. 100. Nous convenons tous que ce serait difficile. Ne pensez-vous pas qu'il serait tout aussi difficile d'établir si elle est «sensiblement égale»?

**Mme Reierson:** Non. Ce n'est pas moi qui ai proposé qu'elle soit «sensiblement égale», mais c'est une expression que j'ai entendue ici, ce matin. Je ne sais pas quelle est la bonne expression et le mot «égale» n'est peut-être pas le bon. Je ne vise pas 50 p. 100 plutôt que 40 p. 100. Je vise un élargissement de la possibilité d'inclure certaines activités.

**Le sénateur Jessiman:** Vous proposez d'inclure ce qui est justifié dans les circonstances.

**Mme Reierson:** Oui. «Sensiblement» est un bon mot, mais peut-être pas «égale». Je ne suis pas d'accord avec vous. Cette expression ne crée pas de problèmes d'interprétation. Les juges du droit de la famille ont l'habitude d'interpréter des expressions comme «sensiblement équitable» ou «moyens et besoins» et ils devraient continuer à le faire.

**Le sénateur Jessiman:** «Sensiblement équitable» pourrait être une expression préférable.

**Mme Reierson:** Oui, je préférerais cette expression à un pourcentage ou à l'égalité.

**Le sénateur Jessiman:** Vous dites qu'il y a toujours une discrimination fondée sur le sexe. Vous voulez sans doute dire que les juges penchent toujours en faveur d'un parent.

**Mme Reierson:** Non. Je représente de nombreux pères qui demandent la garde de leurs enfants. Comme je travaille à Halifax, ils ne sont peut-être pas aussi nombreux que dans le reste du pays. Je n'ai pas constaté que les tribunaux donnaient la préférence à un sexe ou à l'autre pour ce qui est de la garde et du droit de visite. J'avoue que, lorsque j'ai fait mes débuts dans la profession il y a une dizaine d'années, j'ai constaté une discrimination contre moi en tant qu'avocate et contre les hommes qui demandaient la garde de leurs enfants.

De nos jours, cette discrimination disparaît. C'est en partie attribuable aux excellents membres de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse. Les nouveaux juges qui y ont été nommés sont arrivés sans ce genre de préjugés.

J'ai dit qu'en réalité, plus souvent qu'autrement, plus de la moitié du temps, mais je n'ai pas des chiffres exacts, le parent émotionnel reste la mère. Ou bien elle reste à la maison ou elle passe plus de temps avec les enfants ou on s'attend à ce qu'elle s'occupe d'eux davantage. Les choses sont ainsi. C'est ce que j'ai dit.

**Le sénateur Jessiman:** Le compte rendu le confirmera, mais c'est bien.

Connaissez-vous la situation ailleurs comme au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande, en Australie, dans l'État de Washington ou en Californie?

**Ms Reierson:** I am familiar with some of the jurisdictions, for example Washington State, which has a presumption of joint custody. I am not intimately familiar with the legislation in each of those jurisdictions.

**Senator Jessiman:** Did you know that two or three of them legislate that there must not be a gender bias?

**Ms Reierson:** Yes. I know that California and Washington State have experimented with legislation regarding custody and access that included things like presumptions of joint custody and baskets of parenting rights and responsibilities which were divided up according to the parents' particular skills rather than giving all of them to one or the other.

**Senator Jessiman:** In my day, very few women worked so, naturally, when there was a separation, the woman was the caregiver. However, as we know, in many families today both spouses work. Are you saying that in some of the cases in which you act, male spouses are getting custody?

**Ms Reierson:** Certainly, they are. Men in Nova Scotia who want custody often come to me because I am the one who does that.

**Senator Forest:** I am really pleased with the emphasis you have placed on the well-being of children. The implementation of the positive parenting program in your firm is an example of that.

I believe in post-secondary education and I would like you to elaborate on what the problems are, whether they are more than expected and what could be done to alleviate them.

**Ms Reierson:** First, the problems with post-secondary education are very much like the problems with determining the payor spouse's income. They did not come along with the guidelines. They have existed since child support has been payable. The guidelines did not create those problems, nor did they solve them, and nor do they have any mechanism for solving them.

Post-secondary education expenses are not that difficult to define because it is an area of judicial discretion and each family is different. I grew up in a family where no one ever asked what I was going to be, only where I was going to go to university. It was just assumed, from the time that I and my three brothers and sisters were born, that we would go to university. For my parents to have said later, "Now we are separated so we are not paying for it," might have been a little incongruous. I grew up in a town of 800 people. Very few people from there ever went to university; most did not even consider it.

My point is that the courts have for many years looked at the history of the family, the expectations of the parents, whether the parents have a university education, and whether they could obtain that education locally or they had to travel, which would affect the cost. All of those factors remain.

**Mme Reierson:** Je sais ce qui se passe par exemple dans l'État de Washington, où la préférence va à la garde partagée. Je ne connais pas parfaitement la loi en vigueur dans chacun de ces pays ou État.

**Le sénateur Jessiman:** Saviez-vous que deux ou trois d'entre eux ont des lois interdisant la discrimination fondée sur le sexe?

**Mme Reierson:** Oui. Je sais que la Californie et l'État de Washington ont mis en place une loi régissant la garde et le droit de visite qui accordait la préférence à la garde partagée et répartissait les droits et les responsabilités des parents en fonction des compétences particulières de ces derniers au lieu d'en confier la totalité à l'un ou à l'autre.

**Le sénateur Jessiman:** À mon époque, très peu de femmes travaillaient si bien que, naturellement, en cas de séparation, c'est la mère qui s'occupait des enfants. Mais comme vous le savez, les deux conjoints travaillent dans de nombreux ménages d'aujourd'hui. Voulez-vous dire que dans certains cas, ce sont les pères qui obtiennent la garde?

**Mme Reierson:** Oui, certainement. Les hommes de Nouvelle-Écosse qui veulent la garde de leurs enfants viennent souvent me voir parce que c'est moi qui m'en occupe.

**Le sénateur Forest:** Je me réjouis de vous entendre insister sur le bien-être des enfants. Le programme d'éducation parentale que votre cabinet a mis sur pied en est un bon exemple.

Je crois à l'enseignement postsecondaire et j'aimerais que vous nous en disiez plus sur les problèmes à cet égard, s'ils sont plus nombreux que prévu et ce qu'on pourrait faire pour y remédier.

**Mme Reierson:** Premièrement, les problèmes concernant l'enseignement postsecondaire s'apparentent à ceux que pose le calcul du revenu du conjoint payeur. Ils ne résultent pas des lignes directrices. Ils existent depuis qu'existe la pension alimentaire pour enfants. Les lignes directrices n'ont pas créé ces problèmes pas plus qu'elles ne les ont réglés et elles ne prévoient pas de mécanismes pour les résoudre.

Le coût des études postsecondaires n'est pas si difficile à déterminer étant donné que c'est un domaine dans lequel les tribunaux ont des pouvoirs discrétionnaires et chaque famille est différente. J'ai grandi dans une famille où personne ne m'a jamais demandé ce que j'allais faire, mais seulement quelle université j'allais fréquenter. Depuis que nous sommes nés, mes trois frères et soeurs et moi, il était entendu que nous irions à l'université. Il aurait été plutôt incongru que mes parents disent plus tard: «Maintenant que nous sommes séparés, nous n'allons plus payer vos études». J'ai grandi dans une ville de 800 habitants. Très peu de gens de cette localité sont allés à l'université; la plupart n'y ont même pas songé.

Je veux vous faire comprendre que, depuis des années, les tribunaux tiennent compte de l'histoire de la famille et des attentes des parents. Ils voient si les parents ont fait des études universitaires, si les enfants peuvent faire des études sur place ou s'ils doivent aller ailleurs, ce qui augmentera les dépenses. Tous ces facteurs restent les mêmes.



From my reading of this memo which I will leave with the committee, it looks as though courts are deciding whether the payor should provide support for university based on the particular circumstances of the family.

**Senator Forest:** So it is an individual decision.

**Ms Reierson:** It really is, and in my view it needs to stay that way. Under these guidelines, it is very much the discretion of the court to look at the circumstances of the family.

**Senator Forest:** Certainly some case law has decided the basis for that before these guidelines ever came in.

**Ms Reierson:** Yes. The guidelines have not changed that much at all.

**Senator Cools:** My question is on the issue of child support for children who are at or over the age of majority, and deals roughly with post-secondary or university education. My understanding is that conflict does not usually arise between parents as to whether children of university age should be given financial assistance. My understanding is that the conflict usually arises as to who should be the recipient of the money. For example, hosts of non-custodial parents have told me that they pay \$1,000 or \$1200 a month and that the child, who may be half way across the country at university, gets very little of it.

Bruce Haines, a lawyer in Toronto, wrote us a very profound letter on the subject. He pointed out that the only reason child support payments for age-of-majority children used to be paid to the custodial parent was the old tax scheme, and that, with the removal or alteration of the tax scheme, there is no longer any reason to be paying those monies to the custodial parent. He said that the alteration of the tax scheme was all the more reason the money should be paid to the age-of-majority child.

What are your views on that?

**Ms Reierson:** That is a good point. These guidelines are very helpful in dealing with post-secondary education expenses. Mr. Haines is correct. The reason it was paid previously to the custodial parent was the tax scheme. Now we have a guideline which breaks it into two pieces. First, should the custodial parent continue to receive some money by virtue of the child still living at home — if they do — or being home part of the year — if they are? Separately from that, should the payor parent pay an additional amount for post-secondary education expenses?

From reading this memo, I learned that the courts are understanding that distinction. They are making a specific decision about what, if anything, the custodial parent should receive for maintaining a house. They are deciding separately on post-secondary education expenses and ordering those expenses to be paid directly to the child or to the institution. In my view, that is exactly how it should be.

**The Chairman:** I am sorry. Our friends have caucus at 11:45 so there will not be time for a second round.

**Senator Jessiman:** That is too bad because I have an important question.

En lisant cette note de service, que je vais vous remettre, j'ai l'impression que les tribunaux décident si le payeur doit payer les études universitaires des enfants en fonction de la situation particulière de la famille.

**Le sénateur Forest:** C'est donc une décision individuelle.

**Mme Reierson:** Oui, et je crois que cela ne devrait pas changer. Ces lignes directrices laissent au tribunal des pouvoirs discrétionnaires pour examiner la situation de la famille.

**Le sénateur Forest:** Il y a eu certainement une jurisprudence avant que ces lignes directrices ne soient proposées.

**Mme Reierson:** Oui, les lignes directrices n'ont pas changé grand-chose.

**Le sénateur Cools:** Ma question porte sur les enfants majeurs qui font des études postsecondaires ou universitaires. Si j'ai bien compris, il n'y a généralement pas de conflit entre les parents quant à savoir si les enfants qui ont l'âge de faire des études universitaires doivent recevoir une aide financière. Le conflit porte généralement quant à savoir qui doit recevoir cet argent. Par exemple, de nombreux parents qui n'ont pas la garde des enfants m'ont dit qu'ils payaient 1 000 \$ ou 1 200 \$ par mois, mais que leur enfant, qui était dans une université à l'autre bout du pays, n'en touchait pas grand-chose.

Bruce Haines, un avocat de Toronto, nous a écrit une excellente lettre sur ce sujet. Il souligne que la seule raison pour laquelle la pension alimentaire des enfants majeurs était versée au parent qui en avait la garde était l'ancien régime fiscal et que ce régime ayant été supprimé ou modifié, il n'y a plus de raison de verser cet argent au parent. Il estime que la modification du régime fiscal est une raison de plus pour verser la pension à l'enfant.

Qu'en pensez-vous?

**Mme Reierson:** C'est une bonne question. Ces lignes directrices sont très utiles pour régler la question des études postsecondaires. M. Haines a raison. Si la pension était payée, jusqu'ici, au parent qui a la garde des enfants, c'était à cause du régime fiscal. Maintenant, nous avons des lignes directrices qui divisent le problème en deux éléments. Premièrement, le parent qui a la garde de l'enfant devrait-il continuer à recevoir de l'argent du fait que l'enfant réside toujours à la maison — si c'est le cas — ou qu'il revient à la maison une partie de l'année, si c'est le cas? À part cela, le parent payeur devrait-il verser un montant supplémentaire pour les études postsecondaires?

En lisant cette note de service, j'ai appris que les tribunaux comprenaient cette distinction. Ils décident si le parent qui a la garde de l'enfant doit recevoir un montant pour conserver un logement. Ils prennent une décision distincte au sujet des frais d'études postsecondaires et ordonnent que ces frais soient payés directement à l'enfant ou à l'établissement. À mon avis, c'est exactement ainsi que les choses devraient se passer.

**Le président:** Je suis désolé, mais nos collègues ont un caucus à 11 h 45. Nous n'aurons donc pas de temps pour un deuxième tour de questions.

**Le sénateur Jessiman:** C'est dommage parce que j'ai une question importante à soulever.

**The Chairman:** I am sorry. We have just run out of the time. However, senator, if you would like to mention the subject matter, perhaps Ms Reiersen could be persuaded to send us a written communication.

**Senator Jessiman:** I would like to discuss the question of how the guidelines have changed what the courts have already ruled on with respect to age of majority. The Supreme Court of Canada ruled in *Jackson v. Jackson* in 1973 that once the children reach the age of majority, the court should take into account the circumstances of the particular case and the financial resources of both parents. I think we all agree. You have said that yourself. The courts have also ruled that the onus to determine whether the child is still a child of the marriage is for the child or for the custodial parent asking for the support. The onus is on that person, not on the person who is going to pay.

**Ms Reiersen:** The onus is on the person wanting to change the existing order.

**Senator Jessiman:** Yes, but once they are at majority, there are three circumstances that must be considered: disability, sickness, or something else; and that "something else" has been interpreted by the courts to mean higher education. That is one of the extra things. The onus is on that person. You might give us a written response. I am going to the legislative committee that looks at statutes. I think the guidelines contain sections that reverse that.

**Ms Reiersen:** The onus should be on the person wanting to change the order. If the custodial parent wants to increase the amount for post-secondary education, he or she should have to make the application. If the non-custodial parent wants to reduce the amount paid, he or she should make the application.

**The Chairman:** I would ask you to consider Senator Jessiman's point, then. He has made it several times here and I referred to it privately with you before the meeting. There is a constitutional problem here, in his view, in that the guidelines go beyond or reverse the intent of the legislation. You may want to take that into consideration.

Thank you, Ms Reiersen.

Honourable senators, before we adjourn, Senator Forest has a matter to raise.

**Senator Forest:** Mr. Chairman, as you know, our Deputy Chairman, Senator Bosa, has been ill for some time and it is not known when he will be able to return to his duties. I should like to bring to the attention of the Chair that I think we require an acting seputy chairman.

**The Chairman:** Thank you, senator.

Is it agreed that we should proceed to the election of an acting deputy chairman?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Is there a proposal from your side, Senator Forest?

**Le président:** Je regrette. Nous manquons de temps. Toutefois, sénateur, si vous voulez soulever votre question, nous pourrions peut-être convaincre Mme Reiersen de nous envoyer une réponse écrite.

**Le sénateur Jessiman:** Je voudrais savoir de quelle façon les lignes directrices ont modifié les décisions que les tribunaux ont déjà prises en ce qui concerne les enfants majeurs. Dans l'affaire *Jackson c. Jackson*, la Cour suprême du Canada a jugé, en 1973, qu'une fois que les enfants atteignent l'âge de la majorité, le tribunal devait tenir compte de la situation particulière et des ressources financières des deux parents. Je pense que nous sommes tous d'accord. Vous l'avez dit vous-même. Les tribunaux ont également estimé que c'était à l'enfant ou au parent qui demandait la pension alimentaire de déterminer si l'enfant était toujours un enfant à charge. C'est à cette personne qu'il revient d'en faire la preuve et non pas au payeur.

**Mme Reiersen:** Cela incombe à la personne qui désire modifier l'ordonnance en vigueur.

**Le sénateur Jessiman:** Oui, mais une fois que les enfants sont majeurs, il y a trois circonstances à considérer: l'invalidité, la maladie ou autre chose. Et selon l'interprétation des tribunaux, cette «autre chose» signifie l'enseignement postsecondaire. Cela fait partie des autres choses. Le fardeau de la preuve incombe à cette personne. Vous pourriez nous fournir une réponse écrite. Je vais au comité législatif qui examine les lois. Je pense que les lignes directrices contiennent des dispositions qui vont à l'encontre de la loi.

**Mme Reiersen:** Le fardeau de la preuve devrait incomber à la personne qui désire modifier l'ordonnance. Si le parent qui a la garde veut augmenter le montant pour les études postsecondaires, c'est lui qui doit en faire la demande. Si le parent payeur veut réduire le montant de la pension, c'est à lui de le demander.

**Le président:** Je vous demanderais donc d'examiner la question du sénateur Jessiman. Il l'a soulevée plusieurs fois ici et je vous en ai parlé avant la réunion. Il estime qu'il y a là un problème constitutionnel en ce sens que les lignes directrices vont au-delà ou à l'encontre des intentions de la loi. Peut-être pourriez-vous en tenir compte.

Merci, madame Reiersen.

Honorables sénateurs, avant que nous ne levions la séance, le sénateur Forest a une question à soulever.

**Le sénateur Forest:** Monsieur le président, comme vous le savez, notre vice-président, le sénateur Bosa, est malade depuis un certain temps et ne sait pas quand il pourra reprendre ses fonctions. Je voudrais signaler à la présidence que nous avons besoin d'un vice-président suppléant.

**Le président:** Merci, sénateur.

Êtes-vous d'accord pour que nous élisions un vice-président suppléant?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Avez-vous un nom à proposer, sénateur Forest?



**Senator Forest:** I would like to propose the name of Senator Kenny for Acting Deputy Chairman.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senator Kenny is our Acting Deputy Chairman.

Nothing personal, senator, but I hope your tenure will be short, because we all hope for the early return of our colleague, Senator Bosa.

The committee adjourned.

**Le sénateur Forest:** Je voudrais proposer le nom du sénateur Kenny pour le poste de vice-président suppléant.

**Le président:** Est-ce d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le sénateur Kenny est notre vice-président suppléant.

Ne le prenez pas personnellement, sénateur, mais j'espère que votre nomination sera de courte durée, car nous souhaitons tous le prompt retour de notre collègue, le sénateur Bosa.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Philip Epstein, Q.C., family lawyer.

*From the Saskatchewan Department of Justice:*

Betty Ann Pottruff, Q.C., Director, Policy Planning and  
Evaluation Branch.

*From the Canadian Bar Association:*

Jennifer Cooper, Q.C., Chairman, Guidelines Implementation  
Committee, Family Law Section;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

Lynn Reiersen, Family Law Practitioner.

Philip Epstein, c.r., avocat spécialisé en droit de la famille.

*Du ministère de la Justice de la Saskatchewan:*

Betty Ann Pottruff, c.r., directrice, Planification et évaluation  
des politiques.

*De l'Association du Barreau canadien:*

Jennifer Cooper, c.r., présidente, comité de mise en oeuvre  
des lignes directrices, section du droit de la famille;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Lynn Reiersen, avocate en droit de la famille.



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Social Affairs,  
Science and  
Technology**

**Affaires sociales,  
des sciences  
et de la technologie**

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Wednesday, February 25, 1998

---

Le mercredi 25 février 1998

---

Issue No. 5

Fascicule n° 5

**First meeting on:**  
Bill S-8, An Act to amend the Tobacco Act  
(content regulation)

---

**Première réunion concernant:**  
Le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac  
(réglementation du contenu)

---

INCLUDING:  
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE

---

Y COMPRIS:  
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Colin Kenny, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cohen	LeBreton
Cools	* Lynch-Staunton
Forest	(or Kinsella ( <i>acting</i> ))
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Maheu
Haidasz, P.C.	Phillips
Jessiman	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Watt resigned (*February 25, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET  
DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Colin Kenny

et

Les honorables sénateurs:

Cohen	LeBreton
Cools	* Lynch-Staunton
Forest	(ou Kinsella ( <i>suppléant</i> ))
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Maheu
Haidasz, c.p.	Phillips
Jessiman	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

L'honorable sénateur Watt a résigné (*le 25 février 1998*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, December 17, 1997:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Haidasz, P.C., seconded by the Honourable Senator Stewart, for the second reading of Bill S-8, An Act to amend the Tobacco Act (content regulation).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Petten, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 17 décembre 1997:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Haidasz, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Stewart, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, February 25, 1998

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 3:30 p.m., the Chairman, Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators: Forest, Jessiman, LeBreton, Maheu and Murray (5).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee began its consideration of Bill S-8, *An Act to amend the Tobacco Act (content regulation)*.

**WITNESSES:**

The Honourable Senator Stanley Haidasz, P.C., sponsor of the bill.

*From the Department of Health Canada:*

Dr. Murray Kaiserman, Director, Office of Tobacco Control.

The Chairman welcomed the Honourable Senator Haidasz to the committee and congratulated him on the awards he recently received from the Polish Government. The Chairman invited the Honourable Senator Haidasz to present his Bill S-8 and indicated that if the Senator was interested, he would be invited back once all other witnesses were heard to make final comments. The Honourable Senator Haidasz was agreeable to appearing as the final witness on Bill S-8.

The Honourable Senator Haidasz, assisted by his researcher Gary Knight, made a statement and answered questions.

Gary Knight raised the issue of the need to make an amendment to the bill so that it would include a prohibition on selling the high nicotine tobacco product as well. The Chairman suggested that Gary Knight work on a draft amendment for consideration by the committee.

The Chairman invited Dr. Murray Kaiserman, Director of the Office of Tobacco Control from the Department of Health, to make a statement to the committee.

Dr. Kaiserman made a statement and answered questions.

At 5:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière intérimaire du comité,*

Nadine S. Huggins

*Acting Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 25 février 1998

(8)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 15 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Forest, Jessiman, LeBreton, Maheu et Murray (5).

*Également présente:* Mme Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité entreprend son étude du projet de loi S-8, *Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu)*.

**TÉMOINS:**

L'honorable sénateur Stanley Haidasz, c.p., parrain du projet de loi.

*De Santé Canada:*

M. Murray Kaiserman, directeur, Bureau de contrôle du tabac.

Le président souhaite la bienvenue à l'honorable sénateur Haidasz et le félicite pour les récompenses qu'il s'est récemment vu décerner par le gouvernement de la Pologne. Le président invite l'honorable sénateur Haidasz à présenter le projet de loi S-8 et précise que, si ce dernier le souhaite, il pourra revenir lorsque tous les autres témoins auront été entendus, afin de faire ses derniers commentaires. L'honorable sénateur Haidasz accepte de comparaître à titre de dernier témoin dans le cadre de l'étude sur le projet de loi S-8.

L'honorable sénateur Haidasz, avec l'aide de son attaché de recherche Gary Knight, fait une déclaration puis répond aux questions.

M. Knight soulève la question de la nécessité d'amender le projet de loi de façon à interdire également la vente de produits du tabac à forte teneur en nicotine. Le président suggère que M. Knight prépare un projet d'amendement aux fins d'étude par le comité.

Le président invite M. Murray Kaiserman, directeur du Bureau de contrôle du tabac au ministère de la Santé, à faire une déclaration.

M. Kaiserman fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

**REPORT OF THE COMMITTEE**

WEDNESDAY, February 25, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

**THIRD REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, November 25, 1997, to examine and report upon all matters relating to the future of the Canadian War Museum, including, but not restricted to, its structure, budget, name and independence, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le MERCREDI 25 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

**TROISIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 25 novembre 1997 à faire une étude et à présenter un rapport sur toutes les questions ayant trait à l'avenir du Musée canadien de la guerre, incluant, sans s'y limiter, sa structure, son budget, son nom et son autonomie, demande respectueusement que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,



**APPENDIX (B) TO THE REPORT**

TUESDAY, February 17, 1998

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Subcommittee on Veterans Affairs of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology for the proposed expenditures of the said committee for the fiscal year ending March 31, 1998 for the purpose of its special study on the future of the Canadian War Museum, as authorized by the Senate on Tuesday November 25, 1997. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 3,750
All Other Expenditure	\$ <u>1,250</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 5,000</b>

Respectfully submitted,

**ANNEXE (B) AU RAPPORT**

Le MARDI 17 février 1998

Le comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget présenté par le sous-comité des affaires des anciens combattants du comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie pour les dépenses projetées dudit comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 1998 aux fins de leur étude spéciale sur toutes les questions ayant trait à l'avenir du Musée canadien de la guerre tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 25 novembre 1997. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	3 750 \$
Autres dépenses	<u>1 250 \$</u>
<b>TOTAL</b>	<b>5 000 \$</b>

Respectueusement soumis,

*Le président,*

WILLIAM ROMPKEY

*Chairman*

SUBCOMMITTEE ON VETERANS AFFAIRS OF THE  
STANDING SENATE COMMITTEE  
ON SOCIAL AFFAIRS,  
SCIENCE AND TECHNOLOGY  
SPECIAL STUDY

APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING  
MARCH 31, 1998

**Orders of Reference**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday,  
November 25, 1997:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs,  
Science and Technology be authorized to examine and report  
upon all matters relating to the future of the Canadian War  
Museum, including, but not restricted to, its structure,  
budget, name and independence; and

That the committee submit its report no later than  
March 30, 1998.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C.Bélisle

*Clerk of the Senate*

SOUS-COMITÉ DES AFFAIRES  
DES ANCIENS COMBATTANTS DU  
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES  
SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE  
ÉTUDE SPÉCIALE

DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 1998

**Ordres de renvoi**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 25 novembre 1997.

Que le comité sénatorial permanent des affaires sociales,  
des sciences et de la technologie soit autorisé à faire une  
étude et à présenter un rapport sur toutes les questions ayant  
trait à l'avenir du Musée canadien de la guerre, incluant, sans  
s'y limiter, sa structure, son budget, son nom et son  
autonomie; et

Que le comité présente son rapport au plus tard le 30 mars  
1998.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait du procès-verbal du comité sénatorial permanent des  
affaires sociales, des sciences et de la technologie du 25 novembre  
1997.

L'honorable sénateur Cohen propose que, suivant son  
adoption, cet ordre de renvoi soit déferé au sous-comité des  
affaires des anciens combattants pour examen.

*La greffière du comité,*

Jill Anne Joseph

*Clerk of the Committee*

Extract from the Minutes of Proceedings of the Standing Senate  
Committee on Social Affairs, Science and Technology of  
November 25, 1997.

The Honourable Senator Cohen moved that, should the  
said Order of Reference be referred to this committee, that  
the committee refer it to the Subcommittee on Veterans Af-  
fairs for examination.



**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 3,750.00
<b>ALL OTHER EXPENDITURES</b>	<b>\$ 1,250.00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 5,000.00</b>

The foregoing budget was approved by the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology on \_\_\_\_\_.

The undersigned or and alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date

Chair, Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology

Date

Chair, Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

**SUBCOMMITTEE ON VETERANS AFFAIRS OF THE  
STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY  
SPECIAL STUDY**

**EXPLANATION OF COST ELEMENTS**

Professional and Other Services

**1. Professional Services (1401)**

Communications Consultant  
(5 days at 500\$ per day) \$ 2,500.00

**2. Meals (0415)**

Working lunches and dinners  
(5 lunches or dinners at 250\$ each) \$ 1,250.00

**Total** \$ 3,750.00

**ALL OTHER EXPENDITURES**

**1. Contingencies (0799)** \$ 1,250.00

**Total** \$ 1,250.00

**TOTAL** \$ 5,000.00

The Senate Administration has reviewed this budget application.

Date

Gary O'Brien,  
Principal Clerk of Committees and Private Legislation

Date

Siroun Aghajanian, Finance Director

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	3 750,00 \$
<b>AUTRES DÉPENSES</b>	<b>1 250,00 \$</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5 000,00 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité le \_\_\_\_\_.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date

Président, Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

Date

Le président du Comité permanent de la Régie intérieure des Budgets et de l'Administration

**SOUS-COMITÉ DES AFFAIRES DES ANCIENS  
COMBATTANTS DU COMITÉ SÉNATORIAL  
PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES  
SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE  
ÉTUDE SPÉCIALE**

**EXPLICATIONS DES POSTES BUDGÉTAIRES**

Services professionnels et autres

**1. Services professionnels (1401)**

Conseiller en communications  
(5 jours à 500\$ par jour) 2 500,00 \$

**2. Repas (0415)**

Déjeuners et dîners d'affaires  
(5 @ 250 \$ chacun) 1 250,00 \$

**Total** 3 750,00 \$

**AUTRES DÉPENSES**

**Divers (0799)** 1 250,00 \$

**Total** 1 250,00 \$

**TOTAL** 5 000,00 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Date

Bary O'Brien,  
Directeur des Comités et de la législation privée

Date

Siroun Aghajanian, Directeur des Finances

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 25, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill S-8, to amend the Tobacco Act (content regulation), met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, the committee is meeting to consider Bill S-8.

Our first witness this afternoon is the sponsor of the bill. When he has finished, we will hear from a witness from the Department of Health.

Before beginning, let me take this opportunity to congratulate our colleague, Senator Haidasz, on a very high and well-deserved honour that was bestowed upon him by the Government of Poland. Earlier this month, he was conferred the Order of Merit of Poland, commander's cross with star and sash. This took place at the presidential palace in Warsaw on Tuesday, February 17. Senator Haidasz, you add this to many other distinctions and honours that have been conferred upon you in Canada and elsewhere. All of us warmly congratulate you on this further distinction to your career.

As the sponsor of the bill, you are the opening witness. You know what the protocol is, having been a minister of the Crown. We have several other witnesses to hear from on the bill. I wish to make it clear that when they have been heard, some time later on, some weeks from now, if you wish to be the concluding witness, to come and comment on testimony that has been heard, we will be happy to have you here, although you may have left the Senate by then, sadly. However, we will pay your way here, should you so desire.

**The Honourable Stanley Haidasz, P.C.:** Members of the committee, it is a great privilege and honour for me to be the first witness to appear for your study of Bill S-8, legislation which seeks to amend the Tobacco Act, which was passed in April of last year, just prior to the general election.

I presented this bill, it received first reading, and then was given second reading in December of last year and referred to this committee. Let me put the bill into perspective.

We all know that tobacco is a lethal substance. It is implicated by medical authorities as the cause or part of the cause of what are called tobacco-related diseases, to which are attributed the premature deaths of 40,000 to 50,000 people in 1994, the latest year that such statistics are available from Statistics Canada.

Furthermore, according to a former employee of the Department of Health who is now in Geneva with the World Health Organization, tobacco is a harmful substance which is

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 25 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu), se réunit aujourd'hui à 15 h 30, pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons examiner le projet de loi S-8.

Notre premier témoin est le parrain du projet de loi. Lorsqu'il aura terminé, nous écouterons un représentant du ministère de la Santé.

Avant de donner la parole au sénateur Haidasz, je profite de l'occasion pour féliciter ce collègue, du très grand honneur bien mérité que lui a fait le gouvernement de la Pologne. Au début du mois, il s'est vu décerner l'Ordre du Mérite de la Pologne, la Croix de Commandeur avec étoile et écharpe. La cérémonie s'est déroulée au palais présidentiel de Varsovie, le mardi 17 février. Sénateur Haidasz, ce titre vient s'ajouter à toute une série de distinctions honorifiques qui vous ont été accordées au Canada et à l'étranger. Nous vous présentons nos chaleureuses félicitations pour cet hommage supplémentaire à votre carrière.

Étant le parrain du projet de loi, vous avez la parole le premier. Vous connaissez le protocole, étant donné que vous avez été ministre. Nous avons plusieurs autres témoins à entendre au sujet de ce projet de loi. Je tiens à vous signaler que lorsqu'ils auront tous comparu, d'ici un certain temps ou d'ici quelques semaines, vous pourrez, si vous le désirez, comparaître une dernière fois avant la clôture des audiences. Nous en serions heureux, même si vous aurez sans doute malheureusement quitté le Sénat d'ici là. Nous vous paierons toutefois vos frais de déplacements si vous désirez vous présenter.

**L'honorable Stanley Haidasz, c.p.:** Chers collègues, c'est à la fois un privilège et un honneur pour moi d'être le premier témoin à comparaître dans le cadre de l'étude du projet de loi S-8 modifiant la Loi sur le tabac, qui a été adoptée l'année dernière, au mois d'avril, juste avant les élections générales.

J'ai présenté ce projet de loi; il a été lu pour la première fois et étudié à l'étape de la deuxième lecture en décembre 1997, puis il a été renvoyé à votre comité. Permettez-moi de le situer dans son contexte.

Nous savons tous que le tabac est une substance mortelle. C'est une substance qui est considérée par les autorités médicales comme la cause ou une des causes de ce qu'on appelle les maladies liées au tabac, auxquelles on a attribué le décès prématuré de 40 000 à 50 000 personnes en 1994, dernière année pour laquelle Statistique Canada a publié des chiffres à ce sujet.

En outre, d'après un ex-employé du ministère de la Santé, qui travaille maintenant à l'Organisation mondiale de la santé, à Genève, le tabac est une substance nocive qui représente une perte



blamed for a loss to the Canadian economy, directly and indirectly, of approximately \$21 billion, using 1987 figures.

Any responsible government would realize that something should be done about the great physical and economic damage being done to the people of Canada.

As a physician, I have seen many people who are sick with tobacco-related diseases. I have been present at the deaths of people from a tobacco-related disease called pulmonary carcinoma, or lung cancer. It is a terrible death. I was an intern at the Toronto General Hospital in 1950, where I witnessed these diseases and the deaths which end the lives of smokers. This made such an impression on me that I joined forces with one of my teachers, Dr. Norman Delarue, who was a thoracic surgeon at the Toronto General Hospital, and probably the first one in Toronto, if not in all of Canada, to blame lung cancer on the smoking of cigarettes.

These 40,000 to 50,000 premature deaths are all preventable. The 21 clinical diseases attributed to tobacco are also preventable. Therefore, the enormous economic cost to Canada, direct and indirect, estimated to be \$21 billion in 1987, is also preventable. Yet, since we first became aware of the dangers of tobacco and the damage it causes, I am sorry to say the government has not been aggressive enough to stop this tragedy.

I have tried several times, as a member of both the House of Commons and the Senate, to have bills passed, and I have sat on various committees studying the tobacco problem. The first in the House of Commons dealt with advertising. In fact, I studied that with old classmates of mine, Drs. Harry Harley and Bruce Halliday. We were in the same class at the Faculty of Medicine in Toronto. We entered the same hospital and were all shocked with what we saw tobacco do to people. Not one of us three ever smoked. I thank God that we never got into that terrible habit which clinicians call a serious addiction. It is equal to the addiction to heroin, according to the clinicians who treat the tobacco addiction syndrome.

I am glad to have this opportunity to speak to my bill before I leave the Senate on March 4, and to appeal to all honourable senators, especially the members of this committee, to do something about this terrible problem.

You probably heard Dr. Wilbert Keon speak in December in support of my bill. You may have also heard Senator Gigantès speak succinctly but eloquently about his experience with the end-stage of tobacco-related diseases. I am grateful for their support.

directe et indirecte d'environ 21 milliards de dollars pour l'économie canadienne, d'après les chiffres pour 1987.

Tout gouvernement conscient de ses responsabilités se rend compte qu'il faut faire quelque chose pour enrayer les dommages physiques et économiques considérables que cela cause aux Canadiens.

Étant donné que je suis médecin, j'ai vu de nombreuses personnes atteintes de maladies liées au tabac. J'ai assisté au décès de personnes atteintes d'une maladie de ce type appelée carcinome pulmonaire ou cancer du poumon. C'est une mort terrible. C'était en 1950 et j'étais interne au Toronto General Hospital. J'ai été témoin de ces maladies et des décès qui mettent fin à la vie des fumeurs. Cela m'a fait une telle impression que je me suis associé à un de mes professeurs, le docteur Norman Delarue, qui était chirurgien thoracique au Toronto General Hospital — probablement le premier de Toronto, voire du Canada — pour dénoncer la responsabilité de la cigarette dans le cancer du poumon.

Ces 40 000 à 50 000 décès auraient tous pu être évitables. Les 21 maladies cliniques attribuées au tabac sont également évitables. Par conséquent, le coût économique direct et indirect énorme que cela représente au Canada, qui était estimé à 21 milliards de dollars en 1987, est également évitable. Pourtant, je dois malheureusement reconnaître que, depuis que nous avons pris conscience des dangers du tabac et des dommages qu'il cause, le gouvernement n'a pas eu recours à des moyens assez radicaux pour mettre un terme à ce fléau.

Que ce soit comme député ou comme sénateur, j'ai essayé à plusieurs reprises de faire adopter des projets de loi et j'ai fait partie de divers comités chargés d'examiner le problème du tabagisme. Le premier, un comité de la Chambre des communes, examinait la question de la publicité concernant le tabac. En fait, j'ai étudié la question avec des compagnons d'étude, le docteur Harry Harley et le docteur Bruce Halliday. Nous suivions les mêmes cours à la Faculté de médecine de Toronto. Nous sommes allés au même hôpital et nous avons tous été secoués de voir les conséquences du tabac sur la santé. Aucun de nous trois n'a jamais fumé. Je remercie Dieu de n'avoir jamais pris cette habitude terrible que les cliniciens considèrent comme une dépendance grave. D'après les cliniciens spécialisés dans l'étude du syndrome de la tabacomanie, c'est une dépendance aussi grave que l'héroïnomanie.

Je suis heureux d'avoir eu l'occasion de parler de mon projet de loi avant le 4 mars, jour de mon départ du Sénat, et d'exhorter tous les honorables sénateurs, et tout particulièrement les membres du présent comité, à faire quelque chose pour essayer d'enrayer ce fléau.

Vous avez probablement entendu le discours que le docteur Wilbert Keon a fait en décembre, pour appuyer mon projet de loi. Vous avez peut-être entendu également le sénateur Gigantès parler brièvement, mais avec beaucoup d'éloquence, de son contact avec les maladies liées au tabac, en phase terminale. Je leur suis reconnaissant de leur appui.

Canada is further ahead than the U.S.A., and probably every other country, on attacking this problem of preventable diseases. About two years ago, the then Canadian Minister of Health, Ms Marleau, introduced a tobacco strategy paper. However, since that time, we have received only the Tobacco Act, which dealt mainly with advertising and displays of companies that produce this lethal substance.

The remarks I had wanted to make this afternoon have been distributed to you. I do not wish to read the text because time is short. I should, however, like to take this opportunity to say something about those clauses in Bill S-8 which I believe are the crux of it. Clauses 2, 3 and 4 are proposed amendments to the Tobacco Act. I wish to tackle the problem at its heart; that is, to stop the addiction to nicotine which causes people to crave tobacco. Of course, we must attack the levels of nicotine in cigarettes.

I attended a conference on addiction in Washington three years ago. The main topic was tobacco as an addictive substance. We were edified with the zeal and knowledge of some of the researchers in the U.S., who are well ahead of the Food and Drug Administration in Washington.

Our tobacco strategy office in Health Canada has been reorganized with a new chief at its head. I hope that that office will have the resources necessary to carry out the departmental strategy against tobacco as outlined by Minister Marleau almost three years ago.

I wish to go to the heart of the problem; that is, the level of nicotine. People become sick and die from tobacco, but nicotine is actually the original cause of the problem. People become addicted to nicotine and then suffer the consequences of the tars, especially the carcinogenic tars, in the smoking cigarette. Of course, other problems are the amount of carbon monoxide that is issued by a smoking cigarette and the harm caused by the additives in tobacco products.

As I mentioned, nicotine is an addictive substance. In my opinion, it is so hazardous that it should be listed in the Hazardous Products Act and outlawed. However, I do not think I will see that happen in my lifetime.

Clause 3 of Bill S-8 proposes an amendment to section 6 of the Tobacco Act. "Reconstituted tobacco" is defined in the bill. Tobacco contains much leaf wastes and even sweepings from the floor of tobacco production plants which can potentially be recombined with other matter to add bulk to tobacco products such as cigarettes.

It has much to do with the weight of a cigarette and it can include substances such as arsenic, sulphides, fibrous material, and cellulose derivatives. These are not healthful products or additives and are therefore very undesirable. They must also be

Le Canada est en avance sur les États-Unis et probablement sur tous les autres pays dans la lutte contre ce problème qui est la cause de maladies évitables. Il y a environ deux ans, la ministre fédérale de la Santé, Mme Marleau, a présenté un document stratégique sur le tabagisme. Cependant, depuis lors, il n'y a eu que la Loi sur le tabac, qui porte principalement sur la publicité et les étalages des sociétés qui produisent cette substance mortelle.

Le texte des observations que je voulais faire cet après-midi vous a été remis. Je n'ai pas l'intention de le lire, parce que je n'ai pas beaucoup de temps. Je tiens toutefois à profiter de l'occasion pour parler des articles du projet de loi S-8 qui en constituent à mon avis la pierre angulaire. Les articles 2, 3 et 4 sont des propositions de modification de la Loi sur le tabac. Je veux attaquer le problème à la racine, c'est-à-dire mettre un terme à la dépendance à la nicotine qui fait que l'on ressent un besoin impérieux de fumer. Il faut évidemment s'attaquer à la teneur en nicotine des cigarettes.

J'ai assisté à une conférence sur la dépendance à Washington, il y a trois ans. Le thème principal était le tabac, une substance qui crée une accoutumance. Nous avons été impressionnés par le zèle et les connaissances de certains chercheurs américains, qui sont nettement en avance sur la Food and Drug Administration de Washington.

Le Bureau de contrôle du tabac de Santé Canada a été réorganisé et placé sous la direction d'un nouveau directeur. J'espère qu'il disposera des ressources nécessaires pour mettre en oeuvre la stratégie sur le tabagisme du ministère, telle qu'elle a été exposée il y a près de trois ans par la ministre Marleau.

Je tiens à m'attaquer au noyau du problème, à savoir la teneur en nicotine. Certaines personnes tombent malades et meurent à cause du tabac, mais c'est en fait la nicotine qui est la cause première du problème. Les fumeurs deviennent d'abord dépendants de la nicotine, puis souffrent des conséquences des goudrons, surtout des goudrons carcinogènes présents dans la fumée de cigarette. Il ne faut évidemment pas oublier non plus les problèmes causés par la quantité de monoxyde de carbone émise par une cigarette allumée ni les dommages causés par les additifs que l'on trouve dans les produits du tabac.

Comme je l'ai signalé, la nicotine est une substance qui crée une accoutumance. À mon avis, elle est tellement dangereuse qu'elle devrait faire partie de la liste qui se trouve dans la Loi sur les produits dangereux et être interdite. Je ne pense cependant pas que je verrai cela de mon vivant.

L'article 3 du projet de loi S-8 propose une modification à l'article 6 de la Loi sur le tabac. Le projet de loi contient une définition du concept de «tabac reconstitué». Le tabac contient de nombreux déchets de feuilles de tabac et même des balayures de tabac ramassées sur le sol des usines qui peuvent être mélangées à d'autres matières pour ajouter du volume à des produits du tabac tels que la cigarette.

C'est une question de poids et ces déchets peuvent contenir des substances telles que de l'arsenic, des sulfures, des matières fibreuses ainsi que des dérivés cellulosiques. Ce ne sont pas des produits ni des additifs sains et ils sont par conséquent



legislated against by prescribing the weight and the ingredients of tobacco.

The test for reconstituted tobacco is actually what is used by chemists in both industry laboratories and in health science laboratories. Just as all the substances are rolled up in a smoking tube of a cigarette, a cigarillo or a whole cigar, it can be placed in an organic solvent no harsher than acetone in order to see what sinks to the bottom. Natural tobacco plant cellulose mainly floats on the surface, but larger segments, and distinct, dark sediments collect at the bottom. This is reconstituted tobacco. The bill I am proposing would limit the amount of reconstituted tobacco to 2 per cent by weight of the actual tobacco product inside the smoking tube.

I also wish to clarify the definition of "tobacco additive," and to make some comments on it. When we talk about a tobacco additive we must also take into consideration the paper that wraps the tobacco product, because manufacturers often lace the tobacco paper with different chemicals. When this paper burns, you get more toxins in the smoke, in addition to the tars. According to reports I have read, there are over 3,000 toxic tars emitted in the smoke of a burning cigarette. Scientists have identified approximately 50 of these toxins or toxic tars that are carcinogenic, which means they can produce cancer in some of the organs of the body.

Some of these additives are called nitrosamines, others are pesticides, others are fresheners that are added to a cigarette or a cigar. Some of them are humectants, making the tobacco humid. There is also, as I mentioned before, arsenic, and a host of other noxious substances. I do not have the complete list because the tobacco companies consider the list of their additives to be a trade secret. They say it makes smoking tobacco palatable.

This bill would specify the limits of all of these additives, and that is very important as far as reducing the harm that a tobacco product can produce. My aim is to produce by legislation as harmless a tobacco product as possible. I tried to do that when I was in the House of Commons, by attempting to have tobacco declared a hazardous product, but it was impossible. I was parliamentary secretary to Mr. Basford way back in 1968, when we brought in amendments to the Patent Act to allow generic drugs to be manufactured under licence. Since it was impossible for me to have tobacco declared a hazardous product, I am trying through this bill to cut down the harm that tobacco can cause by reducing the harmful constituents of tobacco products.

For the purposes of Bill S-8, I also include as an additive any substance, such as ammonia, which is included in tobacco in order to increase the effect of nicotine. That is what the tobacco manufacturers want. They want the smoker to be addicted to the nicotine because that is the way they sell tobacco products. The people become addicted to it, they like the aroma of a cigarette.

extrêmement indésirables. Il faut également les interdire en réglementant le poids et le contenu du tabac.

Le test pour reconnaître le tabac reconstitué est en fait celui qui est utilisé par les chimistes dans les laboratoires industriels comme dans les laboratoires de recherche en sciences de la santé. Comme toutes les substances sont roulées en forme de tube de cigarette, de cigarillo ou de cigare, on peut placer dans le récipient un solvant organique aussi doux que de l'acétone pour voir ce qui tombe au fond. La cellulose des plants de tabac naturel flotte en majeure partie à la surface mais des segments plus gros et distincts, des sédiments foncés, se déposent au fond. Cela signifie qu'il s'agit de tabac reconstitué. Le projet de loi que je présente limiterait la quantité de tabac reconstitué à 2 p. 100 du poids du tabac naturel se trouvant à l'intérieur du tube.

Je tiens également à définir avec plus de précision le concept de «additif du tabac» et à faire quelques commentaires à ce sujet. Lorsqu'on parle d'additif du tabac, il faut également tenir compte du papier qui entoure le produit du tabac, parce que les fabricants y ajoutent souvent divers produits chimiques. Lorsque ce papier se consume, la fumée contient d'autres toxines, en plus des goudrons. D'après les rapports que j'ai lus, la fumée de cigarette émet plus de 3 000 sortes de goudrons toxiques. Parmi ces toxines ou goudrons toxiques, les scientifiques en ont identifié une cinquantaine qui sont cancérigènes, ce qui signifie qu'ils peuvent causer le cancer de certains organes.

Certains de ces additifs sont des nitrosamines, d'autres des pesticides, d'autres des agents servant à maintenir la fraîcheur, qui sont ajoutés à la cigarette ou au cigare. D'autres encore sont des humectants, qui servent à humidifier le tabac. Il faut y ajouter l'arsenic, dont j'ai déjà parlé, ainsi que toute une série d'autres substances nocives. Je n'ai pas toute la liste sous les yeux parce que les fabriques de produits du tabac considèrent la liste des additifs qu'elles utilisent comme un secret de fabrication. Elles prétendent que c'est ce qui rend le tabac agréable à fumer.

Le présent projet de loi préciserait les quantités limites à respecter pour tous ces additifs et c'est très important lorsqu'il s'agit de limiter les dommages que peut causer un produit du tabac. Mon objectif est d'essayer, par le biais de la réglementation, d'en arriver à ce que l'on fabrique un produit du tabac aussi inoffensif que possible. J'avais déjà fait une tentative lorsque j'étais à la Chambre des communes, en essayant de faire décréter que le tabac est un produit dangereux, mais c'était impossible. J'étais secrétaire de M. Basford, en 1968, lorsque nous avons proposé des modifications à la Loi sur les brevets pour permettre de fabriquer des médicaments génériques sous licence. Puisque je me suis trouvé dans l'impossibilité de faire déclarer le tabac produit dangereux, j'essaie, par l'intermédiaire du présent projet de loi, de limiter les dommages que peut causer le tabac en faisant diminuer les quantités d'éléments toxiques que contiennent les produits du tabac.

Pour les besoins du projet de loi S-8, je considère également comme un additif toute substance, comme l'ammoniaque, que l'on ajoute au tabac pour accentuer les effets de la nicotine. C'est ce que veulent les fabricants. Ils veulent que le fumeur soit dépendant de la nicotine parce que cela leur fait vendre leurs produits. Les fumeurs deviennent dépendants, parce qu'ils aiment



Above all, they want effective nicotine results from this product that they produce because that is why a smoker buys a cigarette: He is addicted to nicotine.

Let us go back to other substances. There are also nitrogenous compounds in tobacco products. Nitrogenous compounds alter the pH, the acidity, of a smoker's saliva when he comes in contact with the fumes of the burning cigarette. The lining of the mouth and the lining of the tongue are also affected by these nitrogenous compounds. They enhance, as I mentioned before, the uptake of nicotine, the substance that the smoker wants, which makes the smoker smoke more often and, indirectly, become sick because of the tars, some of which are potent toxins or even carcinogenic.

Even nicotine by itself can do harmful things. It causes vaso-spasm of the arteries, whether they are to your toes or to your heart. The arteries have a muscular wall, and nicotine causes the muscles of the arteries and veins to go into spasm. The calibre of the inside of the artery is decreased, and therefore less blood flows to the muscle of the heart, to the muscles of your legs, et cetera. When there is less blood flowing, then you can have spasm of your muscles. If you have too much spasm of the muscles of the walls of the coronary artery, you will get angina pectoris, wherein the myocardium will go into spasm. That causes terrific pain right behind the breast bone. If it gets worse, it can cut off the blood flow to the muscle of the heart and then the heart is deprived of oxygen. If that complete deprivation of oxygen lasts for five minutes or more, the heart muscle dies. If too much of the myocardium is affected, then the heart stops beating and you are dead.

I mentioned the nitrogenous compounds. Although they are a small net fraction by weight of a cigarette, they have very harmful effects.

The next thing I want to talk about is a definition which is mentioned in the bill: salt of nicotine. It is necessary in the bill because it occurs in the schedule of the Food and Drugs Act. The Department of Health uses the same terminology as I use in my bill and in my brief to you this afternoon. It is another way of saying "nicotinic substance."

The definition gives us particulars about it, for example, its colour, how fine it is cut up, how humid it is, how long the tobacco was exposed to the air in drying out. The tobacco leaves are dried out after they are picked in the fields.

There is another substance in the human blood called cotinine, which is measured by clinicians who want to measure whether a person was smoking cigarettes or not. They do not have to smell your breath; it can be shielded or hidden. A doctor can take some blood from your vein and measure the amount of cotinine in your blood, and he can tell you how much nicotine you had, even how many cigarettes you have smoked.

l'arôme d'une cigarette. Les fabricants veulent surtout que les effets de la nicotine se trouvant dans leurs produits soient efficaces étant donné que c'est précisément parce qu'il est dépendant de la nicotine que le fumeur achète des cigarettes.

Parlons maintenant d'autres substances. Les produits du tabac contiennent également des composés azotés. Ces composés modifient le pH, l'acidité, de la salive du fumeur lorsqu'il est en contact avec la fumée de cigarette. La muqueuse buccale et la muqueuse de la langue sont également touchées par ces composés azotés. Comme je l'ai déjà signalé, ils augmentent l'absorption de nicotine, la substance que veulent les fumeurs, qui les incite à fumer davantage et qui les rend indirectement malades à cause des goudrons, dont certains sont des toxines puissantes, voire cancérogènes.

Même la nicotine en soi peut avoir des effets nocifs. Elle cause des angiospasmés dans les artères, qu'il s'agisse de celles qui vont aux orteils ou de celles qui vont au coeur. Les artères ont une paroi musculaire et la nicotine provoque des spasmes musculaires dans les artères et dans les veines. Le diamètre intérieur de l'artère diminue et, par conséquent, le flux du sang vers le coeur, les muscles des jambes et les autres muscles, diminue. La diminution du flux sanguin provoque des spasmes musculaires. Si les spasmes des muscles des parois de l'artère coronarienne sont trop nombreux, cela provoque une angine de poitrine, le myocarde ayant des spasmes. Cela cause une douleur terrible juste en arrière du sternum. Si la situation empire, le flux sanguin vers le myocarde peut être interrompu et le coeur peut être privé d'oxygène. Si la privation complète d'oxygène dure cinq minutes ou plus, le myocarde meurt. Si une trop grande partie du myocarde est touchée, le coeur cesse de battre et la mort s'ensuit.

J'ai parlé des composés azotés. Bien qu'ils ne représentent qu'une faible proportion du poids d'une cigarette, ils ont des effets très nocifs.

Je voudrais ensuite parler d'une définition qui se trouve dans le projet de loi, à savoir celle du terme «sel de nicotine». Elle est nécessaire dans le projet de loi parce qu'elle se trouve dans l'annexe de la Loi sur les aliments et drogues. Le ministère de la Santé utilise la même terminologie que celle que j'ai utilisée dans mon projet de loi et dans mon mémoire. C'est une autre façon de désigner une «substance nicotinique».

Cette définition nous donne des détails à son sujet, notamment en ce qui concerne sa couleur, la finesse de sa coupe, son taux d'humidité, le temps pendant lequel le tabac a été exposé à l'air pendant le séchage. Les feuilles de tabac sont en effet mises à sécher à l'extérieur après la récolte.

Il existe dans le sang humain une autre substance appelée la cotinine et les cliniciens qui veulent vérifier si une personne fumait la cigarette peuvent en mesurer la teneur. Ils n'ont pas besoin de sentir votre haleine; on peut toujours tricher. Un médecin peut faire une prise de sang dans une veine et mesurer la quantité de cotinine que contient votre sang, et vous dire quelle quantité de nicotine vous avez et même combien de cigarettes vous avez fumées.



Insurance companies do this frequently. Certain insurance companies give you a lower premium if you do not smoke tobacco, but sometimes the insurance companies can demand from you, as their client, a test of cotinine. They want to know whether you are smoking because, first, you are a greater hazard to them if you are a smoker, and, second, they want to ensure that they are not being defrauded. If they gave you a lower premium because you said you were a non-smoker and someone told them, "Hey, this fellow smokes," the insurance company has the right to check whether their client is cheating them or not.

Scientists have determined that cotinine is the bioactive or bioavailable form of nicotine, and that this bioactive form of nicotine latches onto a brain transmitter site. In our brain there are different sites where different medicines attach, and there is a brain transmitter site for cotinine. This brain transmitter can be poisoned by the nicotine or the cotinine that is attached to a site in your brain that satisfies the smoker's addiction. That is what the smoker wants. He wants the feel of nicotine in his brain because it makes him feel euphoric or, as some smokers describe the sensation, relaxed, under the influence of nicotine.

A person addicted to nicotine really needs the cotinine, which is the fine substance that attaches to the site in your brain and makes you addicted and makes you feel euphoric.

I am not going to talk about Eclipse. It is in the notes that were passed on to you. Some companies are trying to develop a product to take the place of a cigarette, and that product is called Eclipse. It works in different ways to trap nicotine, cotinine and the tars.

Clause 2 of Bill S-8 treats the subject of empowerment of a regulatory authority in statutory language, describing a framework within which the authorities will be able to work when regulating tobacco content in smoking products. That is necessary for them because they are supposed to monitor the cigarettes that are sold in Canada, and the department will determine whether what comes out of that smoking cigarette is against the law.

There is another point I should like to raise this afternoon. Many people cannot stand the smell of a cigar or the smell from a smoker's mouth, and this smell is worst in people who regularly use chewing tobacco or snuff. It can also cause cancer, mostly of your gums and your tongue, if you use it too often.

There are also the unsanitary practices where smokers spit their saliva, which can be a further danger to the health of people around them because their spit can also contain a lot of viruses. For example, they can pass on the virus which causes influenza. There are thousands of people that become sick from influenza every year and die. In the great epidemic of 1917, millions of people died from influenza, and it is caused by a virus.

Les compagnies d'assurance ont fréquemment recours à ce test. Certaines compagnies réduisent leurs primes pour les non-fumeurs mais il leur arrive d'obliger leurs clients à subir un test pour la cotinine. Elles veulent savoir si vous fumez parce que, dans ce cas, vous présentez davantage de risques et qu'elles veulent s'assurer par ailleurs que vous ne les fraudez pas. Si elles vous offrent une réduction de prime parce que vous aviez déclaré que vous étiez non-fumeur et que quelqu'un leur a dit que vous fumiez, elles ont le droit de vérifier si vous leur avez menti ou non.

Les scientifiques ont découvert que la cotinine est la forme bioactive ou biodisponible de la nicotine et que cette forme bioactive de nicotine s'accroche à un site transmetteur du cerveau. Il existe divers sites dans notre cerveau auxquels s'accrochent différents médicaments et il existe un site transmetteur pour la cotinine. Ce site peut être empoisonné par la nicotine ou la cotinine qui s'accroche à un site de votre cerveau qui satisfait la dépendance du fumeur. C'est ce que le fumeur veut. Il veut ressentir la sensation provoquée par la nicotine dans son cerveau parce que cela provoque chez lui une certaine euphorie ou, d'après certains fumeurs, une sensation de relaxation sous l'influence de la nicotine.

La personne qui fait de la dépendance à la nicotine a vraiment besoin de la cotinine, qui est la substance fine qui s'accroche au site de votre cerveau et vous rend dépendant tout en vous procurant une sensation d'euphorie.

Je ne m'étendrai pas sur l'Eclipse. Il en est question dans les notes que je vous ai fait distribuer. Certaines compagnies essaient de mettre au point un produit de remplacement, appelé Éclipse. Il empêche la nicotine, la cotinine et les goudrons de passer par divers moyens.

L'article 2 du projet de loi S-8 concerne l'octroi de pouvoirs à un organisme de réglementation et décrit un cadre dans lequel les autorités seront en mesure de réglementer le contenu du tabac. C'était nécessaire, parce qu'elles sont censées contrôler les cigarettes qui sont vendues au Canada et que c'est le ministère qui décide quelles substances issues de la combustion d'une cigarette sont illégales.

Je voudrais également aborder un autre aspect du problème. La plupart des gens ne supportent pas du tout l'odeur de cigare ni l'haleine d'un fumeur et cette haleine est pire chez les personnes qui consomment régulièrement du tabac à chiquer ou à priser. Ce genre de tabac peut également causer le cancer, surtout le cancer des gencives et de la langue, si l'on en fait une consommation trop fréquente.

Les fumeurs ont également certaines habitudes antihygiéniques, notamment lorsqu'ils crachent leur salive, qui peut constituer un autre danger pour la santé de leur entourage, parce qu'elle peut également contenir de nombreux virus. Ils peuvent par exemple transmettre le virus qui cause la grippe. Chaque année, plusieurs milliers de personnes contractent cette maladie et en meurent. Au cours de la grande épidémie de 1917, des millions de personnes sont décédées des suites de la grippe et celle-ci est causée par un virus.

Let me talk about subparagraph (iii) of proposed paragraph 7(a), which relates to additives, such as ammonia. Additives are defined with respect to their addictiveness as well as to their toxic effects, and subparagraph (iii) stands to give the regulatory authorities some kind of power in testing tobacco products, helping them to monitor this lethal substance.

**The Chairman:** We are getting to the point where there will be no time for questions, senator.

**Senator Haidasz:** Mr. Chairman, I will stop there.

**The Chairman:** Colleagues, we have about 10 minutes for questions before we move on to the witness from the Department of Health.

**Senator Forest:** Mr. Chairman, I would ask the senator to outline very briefly the changes in this bill from Bill S-5, which we reviewed last year.

There had been some concerns about being able to implement that bill if it had passed. My understanding is that the focus of this bill is narrower than that of Bill S-5 and that, therefore, it should get an easier ride in debate.

**Senator Haidasz:** The Tobacco Act which was passed last April does contain some clauses which say that the minister is empowered to make regulations in the future as to the constituents of a tobacco product. I am outlining these constituents. As a physician, I am trying to bring in regulations to control the amount of nicotine in cigarettes.

**Senator Forest:** Are you referring to the additives?

**Senator Haidasz:** First, the nicotine. I wish to limit nicotine to no more than 0.3 milligrams per gram in a cigarette. I also want to limit tars to no more than 0.5 milligrams, and reconstituted tobacco to no more than 2 per cent by weight. That is the crux of the bill. I am going a few steps further than the Tobacco Act that was passed last April.

Tobacco has been killing people as long as cigarettes have been sold in Canada. It is high time we stop these premature deaths and the suffering and loss to our economy.

**Mr. Gary Knight, Research Assistant:** I understood Senator Forest to be asking a question in regard to the earlier form of Bill S-5, not necessarily a question with respect to Bill C-71, although I think this answer has assisted.

**Senator Haidasz:** Mr. Chairman, when I mentioned Bill S-5, I meant really Bill C-71, the Tobacco Act that you passed last April.

**Senator Forest:** I was referring to Bill S-5.

**Mr. Knight:** In a nutshell, the differences between Bill S-8 and Bill S-5 are quite limited in extent. You will notice that in the central section of this bill, there is no reference to any particular testing method for the smoke on the cigarette. It is left up to the regulating authority to decide what in their view is a satisfactory method.

Je passe au sous-alinéa (iii) de l'alinéa 7a), concernant les additifs tels que l'ammoniaque. Les additifs sont définis en fonction de la dépendance qu'ils engendrent ainsi que de leurs effets toxiques et le sous-alinéa (iii) a pour but de donner aux organismes régulateurs un certain pouvoir de tester les produits du tabac, pour les aider à contrôler cette substance mortelle.

**Le président:** Il ne nous restera bientôt plus de temps pour les questions, sénateur.

**Le sénateur Haidasz:** J'arrête ici, monsieur le président.

**Le président:** Chers collègues, il nous reste environ 10 minutes pour les questions avant de donner la parole au témoin qui représente le ministère de la Santé.

**Le sénateur Forest:** Monsieur le président, je voudrais que le sénateur nous expose très brièvement les changements que contient ce projet de loi par rapport au projet de loi S-5, que nous avons examiné l'année dernière.

On s'est demandé si on serait en mesure d'appliquer ce projet de loi, s'il était adopté. D'après ce que je peux comprendre, la portée du présent projet de loi est moindre que celle du projet de loi S-5 et par conséquent il devrait être plus facile à débattre.

**Le sénateur Haidasz:** La Loi sur le tabac, qui a été adoptée en avril 1997, contient des articles indiquant que le ministre a le droit de prendre dorénavant des règlements en ce qui concerne les ingrédients d'un produit du tabac. Je les décris brièvement. Étant donné que je suis médecin, j'essaie de faire adopter des règlements visant à contrôler la teneur en nicotine des cigarettes.

**Le sénateur Forest:** Faites-vous allusion aux additifs?

**Le sénateur Haidasz:** À la nicotine d'abord. Je souhaite faire limiter la teneur en nicotine des cigarettes à un maximum de 0,3 milligramme par gramme. Je tiens également à limiter la teneur en goudron à 0,5 milligramme et la quantité de tabac reconstitué à 2 p. 100 du poids. C'est là l'objectif principal du projet de loi. Je vais légèrement plus loin que la Loi sur le tabac qui a été adoptée au mois d'avril.

Le tabac tue depuis que la cigarette se vend au Canada. Il est grand temps de mettre un terme à ces décès prématurés ainsi qu'aux souffrances et aux pertes que cela engendre pour notre économie.

**M. Gary Knight, adjoint de recherche:** J'ai cru comprendre que le sénateur Forest posait une question au sujet d'un projet de loi précédant, le projet de loi S-5 et qu'il ne s'agissait pas nécessairement d'une question concernant le projet de loi C-71, bien que j'estime que cette réponse l'ait aidée à comprendre.

**Le sénateur Haidasz:** Monsieur le président, lorsque j'ai parlé du projet de loi S-5, je parlais en réalité du projet de loi C-71, la Loi sur le tabac que vous avez adoptée au mois d'avril.

**Le sénateur Forest:** Moi, je parlais du projet de loi S-5.

**M. Knight:** En un mot, les différences entre le projet de loi S-8 et le projet de loi S-5 sont assez minimes. Vous remarquerez que vers le milieu de ce projet de loi, il n'est pas question d'une méthode de test particulière pour la fumée de cigarette. On laisse le soin à l'organisme régulateur de choisir une méthode qu'il juge efficace.



This is partly because we are aware that there are other methods in the offing. One was developed by a woman who worked at Health Canada and is renowned and well regarded in the research community.

Another change to the bill is that it does not refer to the complicated issue of export and import. That is partly because there was some discussion as to whether we would have to worry about defending the bill against any challenge that might be taken to the World Trade Organization or NAFTA. Frankly, there was an answer to that, which was simply that when you are creating non-tariff barriers motivated by health concerns, you do not have too much to worry about under NAFTA. Nonetheless, Senator Haidasz wanted to go by way of a direct amendment to give guidance to the regulating authority.

Should the regulating authority want to regulate tobacco in other forms, such as chewing tobacco and snuff, there is some guidance, as the senator mentioned, in that subclause, but the main purpose of the bill is not aimed at that issue.

There may, however, be a serious omission. The final rendition of this bill for tabling and introduction at first and second reading went ahead with much haste, and the omission is my fault. It really should refer to selling. Even though the bill would prohibit the manufacture of products that are unsafe because they contain too much nicotine or too many carcinogens, as it is now it would not prohibit their sale. It is somewhat odd to say you cannot manufacture them in Canada but Canadians can buy imported products from other countries. That would introduce a non-tariff barrier of a kind that would actually hurt the Canadian industry. That is not the intention of the bill. I am sure the senator would request that the committee consider an amendment to add the words "or sold" to clause 3 which amends section 6 of the act.

**The Chairman:** Do work on a draft amendment, please. The committee will consider it.

Thank you very much. We have run out of time.

Colleagues, our next witness is Dr. Murray Kaiserman, from the Department of Health, the Director of the Office of Tobacco Control.

Please proceed if you have some opening remarks. We may have some questions for you.

**Dr. Murray Kaiserman, Director, Office of Tobacco Control, Department of Health:** Honourable senators, I should like to present Health Canada's position regarding Bill S-8, the proposed amendments to the Tobacco Act.

Senator Haidasz has had a long and distinguished record on tobacco control. He has demonstrated a unique capability to anticipate the direction of tobacco control and to propose measures that have found their way into Canada's tobacco control legislation.

Si l'on fait cela, c'est en partie parce que nous sommes conscients du fait que d'autres méthodes sont en gestation. L'une a été mise au point par une dame qui a travaillé à Santé Canada et qui jouit d'une très bonne renommée dans les milieux de la recherche.

Une autre différence est qu'il n'est nullement question dans ce projet de loi du problème compliqué des exportations et des importations. Cette omission est due en partie aux discussions que nous avons eues quant à savoir si nous devrions nous préoccuper de défendre le projet de loi contre une contestation éventuelle devant l'Organisation mondiale du commerce ou aux termes de l'ALENA. En toute sincérité, je vous signale qu'il y a une réponse à cela; il s'agit tout simplement du fait que lorsqu'on crée des obstacles non tarifaires motivés par des préoccupations liées à la santé, on n'a pas à trop se tracasser à propos de l'ALENA. Le sénateur Haidasz voulait toutefois procéder par voie de modification directe, de façon à guider l'organisme régulateur.

Si celui-ci veut réglementer le tabac se présentant sous d'autres formes, comme le tabac à chiquer et le tabac à priser, cet alinéa le guide, comme l'a signalé le sénateur, mais ce n'est pas le principal objectif du projet de loi.

Il existe peut-être toutefois une grave omission. La dernière version de ce projet de loi destinée à être déposée et présentée en première et deuxième lectures a été préparée à la hâte et l'omission est de ma faute. Il aurait fallu en réalité parler de vente. Même si le projet de loi vise à interdire la fabrication de produits qui peuvent être nocifs parce qu'ils contiennent trop de nicotine et trop de substances cancérigènes, sous son libellé actuel, il n'interdirait pas leur vente. Il est plutôt étrange d'interdire la fabrication de ces produits au Canada tout en permettant aux Canadiens de les importer de l'étranger. Cela créerait une barrière non tarifaire susceptible de causer un préjudice à l'industrie canadienne. Ce n'est pas l'objectif du projet de loi. Je suis certain que le sénateur vous demandera d'examiner un amendement visant à ajouter les termes «ou vendus» à l'article 3, qui tend à modifier l'article 6 de la loi.

**Le président:** Veuillez préparer un projet de modification. Nous l'examinerons.

Merci beaucoup. Il ne nous reste plus de temps.

Chers collègues, notre témoin suivant est le docteur Murray Kaiserman, directeur du Bureau de contrôle du tabac du ministère de la Santé.

Allez-y, si vous avez un exposé liminaire à faire. Nous aurons peut-être ensuite des questions à vous poser.

**M. Murray Kaiserman, directeur, Bureau de contrôle du tabac, ministère de la Santé:** Honorables sénateurs, je veux vous exposer la position de Santé Canada sur le projet de loi S-8 qui vise à modifier la Loi sur le tabac.

Le sénateur Haidasz est reconnu depuis longtemps comme un fervent partisan du contrôle du tabac. Il a fait montre d'un don exceptionnel pour prévoir l'orientation que prendrait le contrôle du tabac en proposant des mesures qui se sont retrouvées dans la législation canadienne du tabac.

Commencing with Bill S-8, introduced in February of 1986, and Bill S-4, introduced in November of 1986, Senator Haidasz entered the debate on banning smoking in federally regulated workplaces and on placing tobacco products under the Hazardous Products Act.

In May, 1989, with Bill S-6, and in December, 1992, with Bill S-19, Senator Haidasz again placed himself in the forefront of those who would raise the age for purchasing tobacco to 18 from the then current 16 years of age.

With the present Bill S-8, which is the more refined version of Bills S-5 and S-14, Senator Haidasz is again placing himself in the forefront of tobacco control.

Tobacco is the leading cause of preventable death and disease in Canada, killing over 40,000 Canadian men, women and children every year in a variety of ways, accounting for roughly 20 per cent of all deaths that occur annually. It costs the Canadian health care system over \$3.5 billion in direct medical expenses. It has also been estimated that smoking costs Canadian businesses about \$2,500 per year per smoker, including roughly \$2 billion in absenteeism.

It has also been long recognized that the mainstay for the continuation of the tobacco industry is the addition of new smokers and that the vast majority of new smokers are youth under the age of 18 who have become addicted to the product. It has also been long recognized that cigarettes and other tobacco products are addictive and that the drug of addiction is nicotine.

In March 1996, Health Canada convened an expert committee on cigarette modifications, bringing together leading world experts on the issue of cigarette modification, epidemiology, nicotine addiction, cigarette design, and nicotine replacement products. This was a unique committee in that it included not only representatives from anti-tobacco factions — if I may use that term — but from the tobacco industry itself.

The expert committee explored a number of issues and made a number of recommendations. Perhaps the most important findings that apply to this legislation are as follows.

First, nicotine is the only tobacco constituent for which administration is well established to produce physiological changes in users that lead the consumer to attempt, even in the face of harm, to sustain its intake. Smokers smoke cigarettes knowing it is harmful because of their addiction to nicotine.

Second, a typical smoker — that is, a smoker who is nicotine-dependent — must be able to obtain easily a daily intake of about 20 milligrams of nicotine from about 20 cigarettes, and tends to smoke cigarettes ranging from between 0.7 to 1.4 milligrams per cigarette delivery to the smoker. Cigarettes outside this range have very limited acceptance.

Le sénateur Haidasz s'est lancé dans le débat sur l'interdiction de fumer dans les lieux de travail qui sont réglementés par le fédéral et sur l'inclusion des produits du tabac dans le champ d'application de la Loi sur les produits dangereux, lorsqu'il a présenté d'abord le projet de loi S-8 en février 1986, puis le projet de loi S-4 en novembre 1986.

En présentant le projet de loi S-6 en mai 1989 et le projet de loi S-19 en décembre 1992, le sénateur Haidasz s'est fait une fois de plus le chef de file de ceux qui voulaient alors faire passer de 16 à 18 ans l'âge requis pour acheter du tabac.

Le projet de loi S-8 à l'étude, qui constitue une version plus raffinée des projets de loi S-5 et S-14, place à nouveau le sénateur Haidasz au premier plan de la lutte antitabac.

Le tabac est la première cause de décès et de maladies évitables au Canada puisqu'il tue chaque année, de diverses façons, plus de 40 000 Canadiens, hommes, femmes et enfants. Cela représente en gros 20 p. 100 de tous les décès qui se produisent annuellement. Le tabac coûte au régime de santé canadien plus de 3,5 milliards de dollars en dépenses médicales directes. On a aussi estimé que fumer coûte annuellement aux entreprises canadiennes environ 2 500 \$ par fumeur, y compris à peu près deux milliards de dollars pour l'absentéisme.

On sait depuis longtemps que, pour survivre, l'industrie du tabac doit recruter de nouveaux fumeurs et que la très grande majorité des nouveaux fumeurs sont des jeunes de moins de 18 ans qui sont devenus dépendants du produit. On sait aussi depuis longtemps que les cigarettes et les autres produits du tabac sont toxicomanogènes et que la nicotine est la substance qui cause l'assuétude.

En mars 1996, Santé Canada a formé un comité d'experts sur la modification des cigarettes. On a ainsi regroupé les plus grands experts du monde en matière de modifications de la cigarette, d'épidémiologie, de nicotinisme, de conception des cigarettes et de substituts de la nicotine. C'était un comité exceptionnel puisqu'il comprenait des représentants non seulement des factions antitabac — si je peux dire — mais aussi de l'industrie du tabac elle-même.

Le comité d'experts a examiné plusieurs questions et fait des recommandations. Ses plus importantes constatations s'appliquent probablement à ce projet de loi et je vous les expose.

Premièrement, la nicotine est la seule composante du tabac dont il est démontré que son administration entraîne des changements physiologiques qui poussent l'utilisateur à tenter de poursuivre sa consommation même s'il sait que c'est nocif pour lui. C'est à cause de leur assuétude à la nicotine que les fumeurs fument la cigarette en sachant que c'est nocif.

Deuxièmement, un fumeur type — c'est-à-dire un fumeur qui est accoutumé à la nicotine — doit pouvoir obtenir facilement une dose quotidienne d'environ 20 milligrammes de nicotine en fumant à peu près 20 cigarettes et il a tendance à choisir des cigarettes qui lui procurent entre 0,7 et 1,4 milligramme de nicotine par cigarette. Les cigarettes qui se situent en dehors de cette fourchette ne sont pas populaires.



Third, for long-term, filter-cigarette users versus long-term non-filter-cigarette users, there was a reduction in risk for lung cancer of about 20 to 25 per cent. In other words, a simple cigarette modification like a filter actually reduced the harm to the smoker.

Fourth, cigarette modifications which reduce yields of tar and nicotine have been perceived by smokers as being beneficial based on the observation that the risk of smoking-related diseases is less for smokers of filtered cigarettes than for smokers of unfiltered cigarettes. However, yield and risk to health are not directly related. In other words, there is a limit to the benefits of reduction of yield, and some cigarette modifications, like the reduction of the amount of tobacco in a cigarette, have not resulted in the concurrent reduction in risk to the smoker.

The expert committee also concluded that a regulatory environment should foster product modifications which have been identified as having potential health benefits. One of the most important modifications that occurred to cigarettes in the past 20 years, after filters, was the introduction of "light" cigarettes. At the time of their introduction, light cigarettes seemed to offer great hope for public health. What we did not know at the time was how smokers would adjust to these products, how smokers, by changing their smoking patterns and inhaling deeper and longer, or by covering up the tiny ventilation holes used to dilute the smoke, would compensate, thus negating most of the potential health benefits. In addition, at that time we did not fully understand how cigarettes were engineered and how this engineering could confound smoking-machine analysis.

Today, we are much more knowledgeable regarding these factors, and the experience of the past has shown us how not to bring about or introduce changes to cigarettes. One of the most important factors that we must consider is how the consumer is going to respond to the new product.

Smokers have to be willing to use the product. If the product does not deliver what the smoker wants, the smoker will either quit or find a product that does deliver the necessary nicotine. As recent events have shown us, smokers will find alternatives if prices are too high. We must expect them to seek similar alternatives if their favoured products do not deliver what they are seeking. This could involve increased use of contraband.

The bill also presents another difficulty, in that standards which are proposed to be set in the act and the regulations allow for the reduction of these levels. This is very difficult to deal with from a regulatory perspective because the question then becomes: If the product is not safe at the standard established in legislation, why was that standard established in the first place? Another question might be: If the standard is established, it can be considered to be perfect, or as good as you could get, so why change it? The bill potentially removes the option of setting even stricter standards.

Troisièmement, le risque de cancer du poumon est réduit de 20 à 25 p. 100 chez les fumeurs à long terme de cigarettes filtres par opposition aux fumeurs à long terme de cigarettes sans filtre. Autrement dit, l'ajout d'un filtre à la cigarette est une modification simple qui réduit vraiment sa nocivité pour le fumeur.

Quatrièmement, les modifications de la cigarette qui réduisent le rendement en goudron et en nicotine sont considérées comme bénéfiques par les fumeurs étant donné la constatation que le risque de maladies reliées au tabagisme est moins élevé chez les fumeurs de cigarettes filtres que chez les fumeurs de cigarettes sans filtre. Pourtant, il n'y a pas de lien direct entre le rendement et le risque pour la santé. Autrement dit, il y a une limite aux avantages de réduire le rendement et certaines modifications de la cigarette comme la réduction de la quantité de tabac par cigarette n'ont pas entraîné une baisse proportionnelle des risques pour le fumeur.

Le comité d'experts a aussi conclu que la réglementation devait encourager les modifications de produits reconnues comme étant susceptibles d'avoir des effets bénéfiques pour la santé. L'une des plus importantes modifications apportées aux cigarettes depuis 20 ans, outre les filtres, c'est le lancement de cigarettes «légères». Quand elles ont été mises en marché, les cigarettes légères étaient très prometteuses pour la santé publique. Ce qu'on ignorait à l'époque, c'était la façon dont les fumeurs s'adapteraient à ces produits et si les fumeurs allaient compenser en modifiant leur façon de fumer, par exemple en aspirant plus longtemps et plus profondément ou en couvrant les minuscules trous de ventilation utilisés pour diluer la fumée, annulant ainsi la plupart des avantages pour la santé. De plus, on ne comprenait pas bien dans ce temps-là comment les cigarettes étaient conçues et comment cette conception pouvait fausser l'analyse faite avec la machine à fumer.

Aujourd'hui, nous connaissons beaucoup mieux ces facteurs et l'expérience nous a appris ce qu'il faut éviter de faire quand on apporte des modifications aux cigarettes ou quand on les présente. Le principal facteur à considérer, c'est la façon dont le consommateur va réagir au nouveau produit.

Il faut que les fumeurs veuillent l'utiliser. Si le produit ne lui apporte pas ce qu'il recherche, le fumeur va soit arrêter de fumer, soit trouver un produit qui lui procurera la nicotine nécessaire. Comme l'ont montré des événements récents, les fumeurs trouvent d'autres solutions lorsque ça coûte trop cher. Il faut s'attendre qu'ils cherchent aussi d'autres solutions si leur produit préféré ne leur procure pas ce qu'ils recherchent. Donc, cela pourrait accentuer la contrebande.

Le projet de loi recèle une autre difficulté puisque les normes qu'il y est proposé d'établir dans la loi et ses règlements permettent la réduction des taux. C'est compliqué de régler le problème par voie de réglementation parce qu'on se demande alors: si le produit pourtant conforme à la norme établie par la loi n'est pas sûr, pourquoi cette norme a-t-elle été établie? On pourrait aussi se demander: si la norme a été établie, on peut considérer qu'elle est parfaite ou qu'elle est la meilleure possible, alors pourquoi la modifier? Le projet de loi pourrait empêcher l'établissement de normes encore plus strictes.

There are a number of other technical problems. The bill does address the issue of how the standards are measured, but we must be very careful in developing smoking-machine conditions that will more closely approximate how the smoker smokes, and that may take us a lot longer than the six months available.

Does the proposed level of nicotine actually reduce the addictive potential of the product? The proposal sets a maximum level of 0.3 milligrams of nicotine in the tobacco. It also allows for 100 per cent transfer of this nicotine to the smoker. Therefore, since smokers do not get 100 per cent of the nicotine available in the cigarette anyway, can the industry design a product that actually maximizes efficiency through use of additives which are restricted but still allowed, or through some other measure?

Again, there is a question of potential additives that may actually reduce nicotine and nicotine delivery to the smoker. Cytrel is one such additive currently available. By limiting its use, a potential gain to public health might be lost.

The other issue is limiting the use of reconstituted tobacco. There have been great strides in removal of toxic constituents from whole tobacco. Most notably, there is a product now on the market that has reduced the amount of nitrosamines found in tobacco. This is done through removal by a method similar to that which would be forbidden in the bill. Do we lose potential health benefits because it would be banned?

There is an even more serious consideration. If smokers are unable to get the maximum or needed dose from the cigarettes now on the market, or as proposed under this legislation, will they smoke more cigarettes? There is that potential.

About a year ago, when the Tobacco Act, Bill C-71, was being studied by the House of Commons Standing Committee on Health, representatives of the department stated the following:

We would also want to make sure that any kind of adjustment in the nicotine levels, and how that particular level may work in concert with other substances in the product, could inadvertently create health effects that are equally deleterious.

In other words, if we eliminated the roughly 15,000 to 20,000 cancers that we see at the expense of more heart attacks, heart disease, and respiratory diseases, would we have achieved a real public health gain?

The real problem with modifying the product is that the behaviour of smokers, and the fact that most diseases appear 20 to 40 years after initiation of smoking, severely limit our ability to predict actual outcomes. These considerations apply to any product modification contemplated.

The Tobacco Act, as now written, provides the minister with the authority to regulate product standards. As mentioned by Senator Haidasz, we now have the funds and resources to explore this particular issue fully. Nevertheless, it is our opinion that,

Il y a aussi un certain nombre de problèmes techniques. Le projet de loi traite la question de savoir comment les normes sont établies, mais il faut être très minutieux pour reproduire avec la machine à fumer des conditions se rapprochant le plus possible de la façon dont le fumeur fume, ce qui pourrait prendre bien plus que les six mois prévus.

Est-ce que le taux de nicotine proposé diminue réellement la capacité d'intoxication du produit? On propose un taux maximal de 0,3 milligramme de nicotine dans le tabac. On permet aussi le transfert de 100 p. 100 de cette nicotine au fumeur. Par conséquent, comme les fumeurs ne retirent jamais toute la nicotine contenue dans une cigarette, l'industrie pourra-t-elle concevoir un produit qui maximise vraiment l'efficacité en ajoutant des adjuvants qui sont réglementés mais néanmoins permis ou en utilisant une autre méthode?

Il y a aussi la question des adjuvants capables de réduire la nicotine et l'apport de nicotine au fumeur. Le cytel en est un qui est disponible actuellement. En restreignant son usage, on pourrait perdre un effet bénéfique possible pour la santé publique.

Restreindre l'usage du tabac reconstitué pose un autre problème. On a fait de grands progrès dans la suppression de composantes toxiques se trouvant dans le tabac entier. Il y a entre autres sur le marché maintenant un produit qui réduit la quantité de nitrosamines dans le tabac. La méthode employée pour le faire ressemble à celle que le projet de loi interdira. Cette interdiction va-t-elle nous faire perdre des effets intéressants pour la santé?

Il y a une considération encore plus sérieuse. Si les fumeurs sont incapables de tirer la dose maximale ou nécessaire des cigarettes actuellement sur le marché ou de celles que propose le projet de loi, fumeront-ils plus de cigarettes? Ce serait possible.

Il y a un an environ, au moment où le Comité permanent de la santé de la Chambre des communes étudiait la Loi sur le tabac, le projet de loi C-71, des représentants du ministère ont déclaré ce qui suit:

Nous voulons aussi nous assurer qu'en modifiant les taux de nicotine, compte tenu des réactions possibles avec d'autres substances contenues dans ce produit, on ne provoque pas des effets sur la santé qui seraient tout aussi nocifs.

Autrement dit, si les quelque 15 000 à 20 000 cancers qui surviennent étaient éliminés au prix d'une hausse des crises cardiaques, des maladies de coeur et des maladies respiratoires, est-ce que ce serait vraiment une réussite du point de vue de la santé publique?

Le vrai problème qui se pose quand le produit est modifié, c'est que le comportement des fumeurs et le fait que la plupart des maladies apparaissent de 20 à 40 ans après le début du tabagisme limitent sérieusement notre capacité de prédire les résultats. Ces considérations s'appliquent à toute modification du produit envisagée.

La Loi sur le tabac prévoit actuellement que le ministre a le pouvoir de fixer, par règlement, les normes du produit. Comme l'a dit le sénateur Haidasz, nous avons maintenant l'argent et les ressources nécessaires pour explorer à fond cette question en



before establishing standards, we should undertake an evaluation of available knowledge on tobacco emissions, the health effects of those emissions, and any potential changes in the health effects of those emissions. In that way, we would hope to be able to develop practical standards that will achieve health objectives through reduction of tobacco use and the resultant reduction of health effects to the extent possible.

At this time, we are not in a position to set standards that may not achieve the desired health effects. In addition, we also believe that establishing such standards may be going too far too soon.

**Senator LeBreton:** That is a lot of information to absorb. You are saying that it may be premature to initiate some of the changes that have been suggested in the bill because we do not know the impact. I personally have knowledge in my own family of people moving to lighter cigarettes and smoking twice as many. You are saying that Health Canada does not have definitive information to prove that this would be of any long-term benefit.

**Mr. Kaiserman:** I do not think anyone going into the process will have definitive information. The best we can hope for is to be able to say that, in our opinion, we believe that this intervention will work. We are not yet at the position to say that the particular intervention set out in this bill, limiting the amount of nicotine, will achieve the desired health outcome. We just do not know how consumers would react to that product. Traditionally, they have not accepted those kinds of products.

**Senator LeBreton:** I am particularly concerned about young women because there still seems to be the perception, first, that smoking is glamorous, and, second, that it contributes to keeping their weight down. If we were to introduce a product that had less nicotine, if, in fact, it is the nicotine they seek, they would probably bypass that product. You could not say to someone 18 years old that they have to smoke the lower nicotine cigarettes. They will obtain the product they want.

**Mr. Kaiserman:** If there is a market for the product, there is a probability that it will become available. If people desire it, there is a potential that the use of smuggled cigarettes, contraband, will reach levels that will negate the health effects of this measure.

**Senator Forest:** Dr. Kaiserman, did I understand you to say that putting these regulations in now might prevent others from being introduced?

**Mr. Kaiserman:** I do not think it will prevent it in the long run, but it will make it that much more difficult. Presumably, when you establish standards based upon health measures, you must show that your health measures were not achieved before you can make them stricter.

One of the problems we have with these kinds of health measures is that it takes about 20 to 40 years for the problem to become visible. We are just now seeing the changes in lung cancers brought about by the introduction of light cigarettes. Because people changed their smoking habits after the introduction of light cigarettes, the types of lung cancers have changed. They have gone deeper in the lungs and are manifesting

particulier. Néanmoins, nous estimons qu'avant de fixer des normes, il nous faudrait évaluer les connaissances actuelles sur les émanations du tabac, leurs effets sur la santé et toute modification possible des effets de ces émanations sur la santé. Ainsi, nous espérons pouvoir élaborer des normes pratiques qui atteindront les objectifs visés pour la santé tout en diminuant la consommation du tabac, ce qui entraînera une réduction, dans toute la mesure du possible, des effets nocifs.

En ce moment, nous ne sommes pas en mesure d'établir des normes qui pourraient ne pas obtenir les effets souhaités pour la santé. En outre, nous croyons que le faire serait aller trop loin, trop vite.

**Le sénateur LeBreton:** Ça nous fait beaucoup d'informations à assimiler. Vous dites qu'il serait prématuré de demander certaines des modifications suggérées dans le projet de loi parce que nous en ignorons les conséquences. Personnellement, j'ai dans ma propre famille des gens qui ont opté pour des cigarettes légères mais qui en fument deux fois plus. Vous dites que Santé Canada n'a pas de données définitives prouvant que ces modifications seraient bénéfiques à long terme.

**M. Kaiserman:** Je pense que personne n'aura de données définitives au départ. Au mieux, nous pouvons être en mesure d'affirmer qu'à notre avis, cette intervention va être efficace. Nous ne pouvons pas encore déclarer catégoriquement que l'intervention suggérée dans le projet de loi, c'est-à-dire restreindre la quantité de nicotine, aura l'effet recherché sur la santé. Nous ne savons pas comment les consommateurs vont réagir au produit. D'habitude, ils acceptent mal ce type de produit.

**Le sénateur LeBreton:** Je suis particulièrement inquiète pour les jeunes femmes qui semblent encore croire, premièrement, que fumer les rend fascinantes et, deuxièmement, que ça empêche de grossir. Si l'on propose un produit renfermant moins de nicotine, les fumeurs ne vont probablement pas l'acheter puisqu'ils recherchent de la nicotine. On ne peut pas suggérer à un jeune de 18 ans de fumer des cigarettes renfermant moins de nicotine. Il va se procurer le produit qu'il veut.

**M. Kaiserman:** S'il y a un marché pour le produit, il sera probablement disponible. Si les gens en veulent, il est possible que la consommation de cigarettes de contrebande atteigne des niveaux qui annuleront les effets santé de la mesure proposée.

**Le sénateur Forest:** Monsieur Kaiserman, avez-vous bien dit que la prise de ces dispositions réglementaires empêchera que d'autres règlements soient pris plus tard?

**M. Kaiserman:** Pas à long terme, mais ce sera quand même plus difficile. Quand on établit des normes fondées sur des mesures de santé, on présume qu'il faut démontrer que les effets escomptés n'ont pas été obtenus si on veut les rendre plus rigoureuses.

L'une des difficultés de ce genre de mesure, c'est qu'il faut attendre de 20 à 40 ans avant que le problème de santé se manifeste. On commence seulement à observer les changements dans les cancers du poumon, entraînés par la mise sur le marché de cigarettes légères. Comme les fumeurs ont modifié leurs habitudes depuis le lancement de ces cigarettes, les types de cancers du poumon ont changé. Le cancer est plus profond dans

themselves as a different form of lung cancer. There is a danger at this point that that might happen here too, and 20 to 40 years down the road is when we would see it.

**Senator Forest:** Is that because of the deeper inhalation?

**Mr. Kaiserman:** That is right. We are advocating doing as much study and work as we can before taking action. The truth of the matter is that the departmental position is that the only safe cigarette is an unlit cigarette.

**Senator Maheu:** Dr. Kaiserman, you say it takes 40 years for you to see the results of any intervention. How do you justify the hesitance now to the people you will see 40 years from now?

**Mr. Kaiserman:** We are not hesitant to start. The truth is that there have been a number of interventions over time. The prevalence rates have fallen from around 50 per cent at the time of the first survey to about 30 per cent of the population now. Lung cancers for males, because of tremendous interventions and a lot of work in the past, have levelled off, and there is every expectation that within the next few years the lung cancer rates for men will be declining. Unfortunately, because of changes in smoking habits among females, there is a rise in lung cancer, heart disease and deaths associated with smoking.

Yes, it takes 20 to 40 years to see population effects, but even the saving of one individual life is worthwhile. Do not get me wrong. Light cigarettes may have been beneficial to individual smokers. However, in the aggregate, in the overall population, we may not be seeing the benefits. This is not a process that will result in everyone quitting smoking tomorrow. However, the more we deal with this in a comprehensive manner, with education, public information, legislation, restriction of access, enforcement, product modification, and so on, the fewer people will take up smoking and the fewer people will continue to smoke, and the health effects and costs of smoking will decrease.

The 20-to-40-year time-frame was to indicate that it would take that long for health effects to be seen through the population. We are not willing to wait 20 to 40 years to see benefits. We would like to do the best possible work up-front rather than remove our options.

**Senator LeBreton:** I believe, just from observation, that cigarette consumption has gone down. Is that not true?

**Mr. Kaiserman:** The prevalence rate, the percentage of people smoking, has flattened out over the past 10 years, but those that smoke are also smoking less, smoking fewer cigarettes.

**Senator LeBreton:** Is that starting to show up in the health care system in terms of the amount it costs to treat these people?

**Mr. Kaiserman:** What is starting to show up in the health care system is the smokers who started smoking in the 1950s and 1960s, not the current smokers. It will take a while for this to

les poumons et il a une forme différente. Il se pourrait que ces dispositions aient le même résultat qui ne sera constaté que dans 20 ou 40 ans.

**Le sénateur Forest:** Est-ce parce qu'on aspire plus profondément?

**M. Kaiserman:** C'est exact. Nous préconisons de faire le plus d'études et de travaux possibles avant d'agir. En réalité, le ministère est d'avis que seule une cigarette éteinte est sûre pour la santé.

**Le sénateur Maheu:** Monsieur Kaiserman, vous dites qu'il faut attendre 40 ans avant d'observer les résultats d'une intervention. Comment justifier votre hésitation actuelle auprès des personnes que vous verrez dans 40 ans?

**M. Kaiserman:** Nous n'hésitons pas à agir. En vérité, il y a eu plusieurs interventions depuis le temps. Le taux de prévalence, qui était d'environ 50 p. 100 au moment du premier sondage, est tombé à environ 30 p. 100 de la population aujourd'hui. Le cancer du poumon chez les hommes a plafonné grâce aux interventions considérables et au travail fou réalisés dans le passé. On s'attend d'ailleurs qu'au cours des prochaines années, le taux de cancers du poumon chez les hommes va diminuer. Malheureusement, comme le tabagisme chez les femmes a changé, le cancer du poumon, les maladies du coeur et les décès liés au tabagisme ont augmenté chez elles.

Oui, il faut attendre de 20 à 40 ans avant de pouvoir observer les effets sur la population, mais ça vaut la peine ne serait-ce que pour sauver une seule vie. Comprenez-moi bien. Les cigarettes légères ont pu être bénéfiques pour certains fumeurs. Cependant, globalement, pour l'ensemble de la population, on ne perçoit aucun effet bénéfique. Ce que nous faisons n'amènera pas tout le monde à cesser de fumer du jour au lendemain. Mais si l'on procède globalement par l'éducation, l'information du public, la législation, la restriction de l'accès, l'application de la loi, la modification des produits et ainsi de suite, il y aura moins de gens qui commenceront à fumer et moins de gens qui continueront à le faire. Ainsi, les effets sur la santé et les coûts du tabagisme diminueront.

J'ai parlé d'un délai de 20 à 40 ans pour vous montrer le temps qu'il faudra attendre avant de pouvoir observer parmi la population les effets sur la santé. Nous ne voulons pas attendre aussi longtemps les effets bénéfiques. Nous préférons faire la meilleure prévention possible au lieu d'écarter des options.

**Le sénateur LeBreton:** D'après ce que j'ai pu observer, je pense que la consommation de cigarettes a diminué, n'est-ce pas?

**M. Kaiserman:** Le pourcentage de fumeurs a plafonné depuis 10 ans et, de plus, ceux qui fument fument moins; ils fument moins de cigarettes.

**Le sénateur LeBreton:** Est-ce que ça commence à se ressentir dans les services de santé, c'est-à-dire est-ce que traiter ces gens coûte maintenant moins cher?

**M. Kaiserman:** Ce qui commence à apparaître dans les services de santé, ce sont les fumeurs dont le tabagisme remonte aux années 50 et 60, pas ceux qui fument en ce moment. Il faudra



work through the system. It is not a short-term effect by any means.

**Senator LeBreton:** Interestingly enough, then, you will probably see a bump up because there was a whole post-war era population yet to come.

**Mr. Kaiserman:** They are now working their way through the system. Post-war is the 1950s, and we are now near the end of the 1990s. The early phase of the baby-boom generation is working its way through the system, and that is where the health effects are starting to show up.

**The Chairman:** You are seeing people in their 60s.

**Mr. Kaiserman:** Yes.

**Senator LeBreton:** We still have the whole generation of the 1960s and 1970s to come through, then. That will probably be quite compelling.

**Mr. Kaiserman:** The leading edge is starting to come through now.

**Senator Forest:** For those who did move to the lighter brand of cigarettes, is there any indication that that is a step towards kicking the habit, or is that not so?

**Mr. Kaiserman:** Some studies indicate that some smokers, on the one hand, follow a step-down strategy. They are smoking a cigarette that delivers 14 milligrams of tar and about 1.4 milligrams of nicotine, and they start stepping down towards these low-yield cigarettes. They use that kind of strategy to actually quit.

On the other hand, some people tell themselves that they will smoke a low-yield cigarette and be much safer for it. Yes, if they do not change their smoking habits they would be, but many smokers compensate for that. Some people who should quit or want to quit do not quit because they mislead themselves. It works both ways. It has been a very successful strategy for those who want to quit.

**The Chairman:** Senator Haidasz has filed with the committee a brief, part of which he read into the record. In the brief he refers to an internal document in your department, which has come to light by way of an Access to Information request, in which, according to him, you take the position that we should go in this direction — that is, to do something about tobacco content regulation. He states that we did not do so because we were taking our cue on this matter from the FDA in Washington, where he says an expert report along the same lines had been squelched by whomever under whatever influences.

Can you enlighten us at all on this? Do you know what I am talking about?

**Mr. Kaiserman:** Yes, I am very much aware of the report.

The report itself was in draft stage — not the first draft but certainly not the last draft. It was more of an option discussion saying that, on one hand, you have nicotine reduction to zero while, on the other hand, you have toxic emission reduction to zero. Each strategy has positive benefits and has potential negative benefits. You have to be aware of both strategies.

du temps pour retrouver ceux-là dans le système étant donné l'effet à long terme du tabagisme.

**Le sénateur LeBreton:** Alors, ce qui est intéressant, c'est qu'il y aura probablement une pointe lorsque la génération d'après-guerre se manifestera.

**M. Kaiserman:** Elle a déjà commencé à apparaître dans le système. L'après-guerre correspond aux années 50 et nous arrivons à la fin des années 90. Les premiers enfants de la génération du baby-boom cheminent dans le système et on commence à observer les effets sur la santé.

**Le président:** Vous voyez des gens dans la soixantaine.

**M. Kaiserman:** Oui.

**Le sénateur LeBreton:** Il reste encore toute la génération des années 60 et 70 alors. Ce sera probablement incontournable.

**M. Kaiserman:** On commence à voir les premiers.

**Le sénateur Forest:** Chez ceux qui ont opté pour les cigarettes légères, est-ce qu'on voit que ça les amène à arrêter de fumer ou ça n'a pas du tout cet effet?

**M. Kaiserman:** D'après certaines études, certains fumeurs optent pour une réduction graduelle. Ils fument des cigarettes qui procurent 14 milligrammes de goudron et environ 1,4 milligramme de nicotine et ils commencent à diminuer leur consommation en passant à des cigarettes à rendement plus faible. C'est la stratégie qu'ils privilégient pour arrêter de fumer.

Par contre, d'autres fumeurs se disent qu'en fumant des cigarettes à rendement plus faible, ce sera moins nocif. C'est vrai s'ils ne changent pas leurs moeurs tabagiques, mais nombre de fumeurs compensent. Des gens qui devraient arrêter ou qui pourraient le faire continuent de fumer parce qu'ils se fourvoient. C'est à double tranchant. La stratégie réussit très bien à ceux qui veulent arrêter.

**Le président:** Le sénateur Haidasz a déposé au comité un mémoire qu'il a lu en partie. Dans ce mémoire, il renvoie à un document interne de votre ministère, dont on a appris l'existence grâce à une demande d'accès à l'information. Dans ce document, selon lui, vous prenez position en faveur de cette solution — c'est-à-dire réglementer la concentration du tabac. Il affirme que si on ne l'a pas fait, c'est parce qu'on s'aligne à ce sujet sur la FDA à Washington où un rapport d'experts allant dans le même sens a été enterré par quelqu'un sous l'influence d'on ne sait qui.

Pouvez-vous nous éclairer? Savez-vous de quoi je parle?

**M. Kaiserman:** Oui, je suis bien au courant de ce rapport.

C'était un rapport à l'état embryonnaire — ce n'était pas la première ébauche, mais sûrement pas la version définitive non plus. C'était plutôt une discussion des options en proposant d'une part la réduction de la nicotine à zéro et, d'autre part, la réduction des émanations toxiques à zéro. Les deux stratégies ont des avantages et des inconvénients. Il faut les connaître toutes les deux.

It did not provide a final recommendation because it was still a draft and had not really gone out beyond my immediate circle for discussion. However, it did say that any strategy adopted would have to be a North American, continent-wide strategy because smuggling and consumer acceptance were probably the two biggest factors to deal with. It also proposed ways of doing it.

As to the comments about FDA concurrence, I am not aware of any of those. That has never been brought to my attention at any time.

The truth of the matter, senators, is that I am very proud of what we have done in Canada with respect to tobacco control. No jurisdiction in the world has done the things we have done, taken the risks we have taken, and studied the product the way we have, including the Americans. In a way, it is gratifying to see the Americans catching up to us.

**The Chairman:** Do you know anything about an expert study at the FDA along these lines, the one to which Senator Haidasz referred?

**Mr. Kaiserman:** No.

**The Chairman:** How long have you been with the Office of Tobacco Control?

**Mr. Kaiserman:** I joined the office in 1989 when it was the Tobacco Products Section; then we became the Tobacco Products Unit; and then we became the Office of Tobacco Control in 1994. I have been privileged to lead our research on the product itself.

We, in Canada, are the world leaders in the knowledge of the product. The 50 chemicals that Senator Haidasz mentioned came out of our research. We are acknowledged globally as experts.

**The Chairman:** I do not have a biography of you. I think this is the first time we have met. Are you a medical doctor?

**Mr. Kaiserman:** No. I have a doctorate in chemistry and a masters in business administration. I have done a lot of research and have been published in the field of tobacco and tobacco control.

**The Chairman:** Had you been with Health Canada before going to the Office of Tobacco Control?

**Mr. Kaiserman:** No, I came from the Department of Consumer and Corporate Affairs.

**The Chairman:** This is not strictly germane to this bill, but it is relevant to the whole question of tobacco. You have only been at that office since 1989, but do you have an opinion as to the effectiveness, or otherwise, of the various advertising campaigns conducted by the Department of Health and Welfare — as it was then — against smoking? In the chronology I have here, I note that in 1982 Health and Welfare Canada launched an anti-smoking campaign. Then in October 1985, Health and Welfare Canada launched a \$1.5 million anti-smoking campaign aimed at youth. Do you have a view as to the effectiveness, or otherwise, of those advertising programs?

Le rapport ne renfermait aucune recommandation finale parce que ce n'était qu'une ébauche qui n'est pas sortie de mon cercle de travail immédiat. Cependant, il y était précisé que la stratégie adoptée, quelle qu'elle soit, devait s'étendre à toute l'Amérique du Nord parce que les deux principaux obstacles à surmonter seraient probablement la contrebande et l'acceptation par les consommateurs. Le rapport suggérait des façons de procéder.

Quant aux commentaires sur l'assentiment de la FDA, je ne suis pas au courant. On ne m'en a jamais parlé.

La vérité, sénateurs, c'est que je suis très fier de ce qui a été fait au Canada pour le contrôle du tabac. Aucun autre pays dans le monde n'a réalisé la même chose que nous, pris les mêmes risques ni étudié le produit comme nous l'avons fait, et ça comprend les États-Unis. En un sens, c'est gratifiant de voir les Américains nous rattraper.

**Le président:** Êtes-vous au courant d'une étude d'experts menée par la FDA sur ces questions, celles qu'a mentionnées le sénateur Haidasz?

**M. Kaiserman:** Non.

**Le président:** Depuis combien de temps êtes-vous au Bureau de contrôle du tabac?

**M. Kaiserman:** Je suis arrivé au Bureau en 1989, alors qu'il s'appelait la Section des produits du tabac; ensuite, il s'est appelé l'Unité des programmes du tabagisme avant de devenir le Bureau de contrôle du tabac en 1994. J'ai eu le privilège de diriger nos recherches sur le produit même.

Nous, les Canadiens, nous sommes les plus grands spécialistes du tabac dans le monde. Les 50 produits chimiques mentionnés par le sénateur Haidasz ont été découverts grâce à nos recherches. Nous sommes reconnus mondialement comme des experts.

**Le président:** Je n'ai pas votre biographie. Je crois que c'est la première fois que je vous rencontre. Êtes-vous médecin?

**M. Kaiserman:** Non. J'ai un doctorat en chimie et une maîtrise en administration des affaires. J'ai fait énormément de recherche et j'ai des publications sur le tabac et le contrôle du tabac.

**Le président:** Est-ce que vous travailliez à Santé Canada avant d'arriver au Bureau de contrôle du tabac?

**M. Kaiserman:** Non, j'étais au ministère des Consommateurs et des Affaires commerciales.

**Le président:** Ça ne se rapporte pas directement au projet de loi, mais c'est pertinent pour toute la question du tabac. Je sais que vous êtes au bureau depuis 1989 seulement, mais avez-vous une idée de l'efficacité des diverses campagnes publicitaires menées par le ministère de la Santé et du Bien-être social — comme on l'appelait alors — contre la cigarette? Dans la chronologie que j'ai sous les yeux, je remarque qu'en 1982, Santé et Bien-être social Canada a lancé une campagne antitabac. Puis, en octobre 1985, Santé et Bien-être social Canada a lancé une campagne antitabac de 1,5 million de dollars qui ciblait les jeunes. Est-ce que vous pensez que ces programmes de publicité ont été efficaces?



**Mr. Kaiserman:** Senator, I am here to talk about the technical issues on the legislation and nothing more. I respectfully cannot and should not talk about my views on that issue.

As the department has pointed out — and I agree — this is a comprehensive strategy. Those actions, coupled with the legislation and all other activities, have been very successful in reducing tobacco use in Canada.

**The Chairman:** You are the director, though, are you not?

**Mr. Kaiserman:** Yes.

**The Chairman:** Is there a view in your office on this question?

**Mr. Kaiserman:** Yes.

**The Chairman:** We will have an opportunity to go at it again. I do not want to embarrass you. I just wondered whether the department had come to any conclusions on the matter. Is the answer no?

**Mr. Kaiserman:** It is an integral part of the comprehensive strategy.

**The Chairman:** I understand that.

I presume the department has done follow-up studies to these advertising campaigns and that they would be available to us through Access to Information. Do you confirm that these studies have been done?

**Mr. Kaiserman:** I can ensure that they are provided to you. They are available.

**The Chairman:** We would like to have them.

Senator Haidasz would like to ask a question or two.

**Senator Haidasz:** Thank you, Dr. Kaiserman, for all the work you have done in Canada as far as controlling the harmful effects of tobacco. I, too, would like to refer to the document that the chairman mentioned. I presume that is the one that was printed on June 13, 1997.

On page 15 of the draft that I have before me, you state that there is a strong possibility that nicotine reduction may not achieve the desired health results. You also state that one way of reducing this possibility is to reduce the toxins in tandem with nicotine, which I think we should do. Let us start by reducing the toxins in tandem with the nicotine. You are not going back on your statement, are you?

**Mr. Kaiserman:** No. I do apologize. It was an oversight. It was one of my original notes and I skipped it.

One of the strengths of the bill is that there actually is an in-tandem reduction. A major strength of the bill is that you have actually gone that way. No, I am not going back on that statement.

**Senator Haidasz:** Thank you very much. That encourages me.

I know that my bill is not the solution. There probably is no solution, but I hate to see people continue to smoke and get sick.

**Mr. Kaiserman:** Yes.

**M. Kaiserman:** Sénateur, je suis ici pour vous parler des questions techniques reliées au projet de loi, et de rien d'autre. En toute déférence, je ne peux pas et ne devrais pas vous faire part de mon opinion sur cette question.

Comme le ministère l'a souligné — et je suis d'accord — c'est une stratégie globale. Ces mesures, conjuguées à la loi et à toutes les autres actions, ont bien réussi à réduire la consommation de tabac au Canada.

**Le président:** Mais vous êtes le directeur, n'est-ce pas?

**M. Kaiserman:** Oui.

**Le président:** Est-ce que le Bureau a une opinion sur la question?

**M. Kaiserman:** Oui.

**Le président:** Nous aurons l'occasion d'en rediscuter. Je ne veux pas vous embarrasser. Je me demande si le ministère est arrivé à des conclusions. La réponse est-elle négative?

**M. Kaiserman:** Ça fait partie intégrante d'une stratégie globale.

**Le président:** Je le sais.

Je présume que le ministère a réalisé des études à la suite des campagnes publicitaires et que nous pourrions nous les procurer en présentant une demande d'accès à l'information. Est-ce que vous confirmez l'existence de ces études?

**M. Kaiserman:** Je peux vous assurer qu'elles vous seront remises. Elles sont publiques.

**Le président:** Nous aimerions les avoir.

Le sénateur Haidasz voudrait poser une question ou deux.

**Le sénateur Haidasz:** Merci, monsieur Kaiserman, pour tout le travail que vous avez fait au Canada en vue de contrer les effets nocifs du tabac. Moi aussi je voudrais vous entretenir du document mentionné par le président. Je présume que c'est celui qui est daté du 13 juin 1997.

À la page 15 de l'ébauche que j'ai sous les yeux, vous affirmez qu'il est fort probable que la réduction de la teneur en nicotine n'entraîne pas les résultats escomptés pour la santé. Vous déclarez que la réduction des toxines jumelées à la nicotine serait un moyen d'améliorer les résultats; je pense que c'est ce qu'on devrait faire. Commençons par réduire les toxines qui accompagnent la nicotine. Vous ne retirez pas votre déclaration, n'est-ce pas?

**M. Kaiserman:** Non. Je m'excuse. J'ai oublié d'en parler. C'était dans mes notes, mais je l'ai sauté.

L'une des forces du projet de loi c'est qu'il prévoit effectivement une réduction jumelée. C'est l'un de ses principaux avantages. Non, je ne retire pas ma déclaration.

**Le sénateur Haidasz:** Merci beaucoup. Ça m'encourage.

Je sais que mon projet de loi n'est pas une solution. Il n'y a probablement pas de solution, mais j'ai horreur de voir les gens continuer à fumer et à se rendre malades.

**M. Kaiserman:** En effet.

**Senator Haidasz:** My bill does allow the minister to make changes any time he wishes. That provision is in Bill C-71 as well.

Let us do something; let us start somewhere.

As you say, you are convinced that if we reduce toxins in tandem with nicotine, that is one way of obtaining better health results.

**Mr. Kaiserman:** Yes.

**Senator Haidasz:** I am trying to reach a compromise to allow a tobacco product to be manufactured that is as harmless as possible.

As you say, we do not know all the answers, and maybe we never will, but we must start somewhere. More younger people are smoking, and young females are smoking more than the boys. We have to stop that.

**The Chairman:** Senator Haidasz, do you have a view about the effectiveness of the anti-smoking advertising that the department has done? Do you think it is an effective way to combat smoking?

**Senator Haidasz:** Mr. Chairman, I have never smoked, although I have treated many smokers and I have family members who smoke. They are addicted to nicotine. If the government does not want to raise taxes as a disincentive to smoking, if it does not want to strengthen controls to bring contraband to a minimum, if not to eliminate it, then let us start reducing the nicotine in tobacco and the toxins. If this is done, perhaps fewer people will smoke. That is my aim. Smoking should be less harmful than it is now under the current regulations.

**Senator LeBreton:** Are you saying, senator, that since they are addicted, no amount of advertising can break their addiction, that since they are addicted, advertising will not help?

**Senator Haidasz:** That is right. Advertising does not addict; nicotine addicts, and that is what I am attacking.

**The Chairman:** The advertising is to some extent a side issue. I followed it a bit. I thought it was intended to be a campaign directed at young people. I thought the idea was to use advertising to persuade young people not to start smoking. Watching the ads, my opinion was that they were very powerful. I just wonder whether they have had the desired effect. I have heard people suggest that they did not.

Dr. Kaiserman will send us copies of the follow-up studies done on behalf of the department.

I thank Dr. Kaiserman very much for his very thorough treatment of this bill. I thank as well Senator Haidasz for appearing today.

The committee adjourned.

**Le sénateur Haidasz:** Mon projet de loi autorise le ministre à apporter des modifications à loisir. Cette disposition se trouve aussi dans le projet de loi C-71.

Il faut faire quelque chose et c'est un premier pas.

Vous l'avez dit, vous êtes convaincu qu'en réduisant les toxines jumelées à la nicotine, ce serait plus bénéfique pour la santé.

**M. Kaiserman:** C'est vrai.

**Le sénateur Haidasz:** J'essaie de trouver un compromis pour que soit fabriqué un produit du tabac qui soit le moins nocif possible.

Comme vous, je pense que certaines questions sont sans réponse et le resteront sans doute, mais il faut faire quelque chose. De plus en plus de jeunes fument et les jeunes femmes fument plus que les jeunes hommes. Il faut que ça cesse.

**Le président:** Sénateur Haidasz, que pensez-vous de l'efficacité de la publicité antitabac réalisée par le ministère? Croyez-vous que c'est un moyen efficace de lutter contre le tabagisme?

**Le sénateur Haidasz:** Monsieur le président, je n'ai jamais fumé mais j'ai traité de nombreux fumeurs et des membres de ma famille fument. Ce sont des nicotinomanes. Si le gouvernement ne veut pas augmenter les taxes pour dissuader de fumer, s'il ne veut pas renforcer les contrôles pour réduire la contrebande au minimum sinon l'éliminer, alors commençons par réduire la nicotine dans le tabac et les toxines. Si on le fait, il y aura moins de fumeurs. Voilà mon but. Fumer devrait être moins nocif que ça ne l'est en vertu de la réglementation actuelle.

**Le sénateur LeBreton:** Sénateur, voulez-vous dire que, parce que c'est une toxicomanie, toute la publicité du monde n'arrivera pas à les convaincre d'arrêter?

**Le sénateur Haidasz:** C'est exact. La publicité ne crée pas d'accoutumance, la nicotine, oui. C'est donc à elle que je m'attaque.

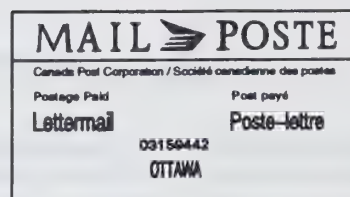
**Le président:** La publicité est une question accessoire dans une certaine mesure. Je l'ai regardée et j'ai cru que la campagne ciblait directement les jeunes. J'ai pensé qu'on voulait utiliser la publicité pour dissuader les jeunes de commencer à fumer. Quand j'ai vu les annonces, je les ai trouvées très impressionnantes. Je voulais seulement savoir si elles avaient eu l'effet escompté. Certains ont dit que non.

M. Kaiserman nous fera parvenir des copies des études de suivi réalisées pour le compte du ministère.

Je remercie énormément M. Kaiserman d'avoir analysé aussi minutieusement le projet de loi. Je remercie aussi le sénateur Haidasz d'avoir comparu aujourd'hui.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Senator Stanley Haidasz, P.C. sponsor of the  
bill.

L'honorable sénateur Stanley Haidasz, c.p., parrain du projet  
de loi.

*From the Department of Health Canada:*

*Du ministère de Santé Canada:*

Dr. Murray Kaiserman, Director, Office of Tobacco Control.

M. Murray Kaiserman, directeur, Bureau du contrôle du  
tabac.



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Social Affairs,  
Science and  
Technology**

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, March 17, 1998  
Wednesday, March 18, 1998

**Issue No. 6**

**Fifth Meeting on:**

The implementation and application of Chapter 1,  
An Act to amend the Divorce Act,  
the Family Orders and Agreements  
Enforcement Assistance Act,  
the Garnishment, Attachment and  
Pension Diversion Act and the  
Canada Shipping Act, and the associated  
Federal Child Support Guidelines

**Second Meeting on:**

Bill S-8, An Act to amend the  
Tobacco Act (content regulation)

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Affaires sociales,  
des sciences  
et de la technologie**

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 17 mars 1998  
Le mercredi 18 mars 1998

**Fascicule n° 6**

**Cinquième réunion concernant:**

La mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi  
modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à  
l'exécution des ordonnances et des ententes  
familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction  
de pensions et la Loi sur la marine marchande du  
Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent,  
soit les lignes directrices fédérales sur les pensions  
alimentaires pour enfants

**Deuxième réunion concernant:**

Le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi  
sur le tabac (réglementation du contenu)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Colin Kenny, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cook	Lavoie-Roux
Cools	LeBreton
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Losier-Cool
Jessiman	* Lynch-Staunton
Johnstone	(or Kinsella (acting))
Keon	Maheu

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee*

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Pépin resigned (*February 27, 1998*).

The name of the Honourable Senator Lavoie-Roux substituted for that of the Honourable Senator Phillips (*March 16, 1998*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Haidasz (*March 16, 1998*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Forest (*March 17, 1998*).

The name of the Honourable Senator De Bané substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*March 17, 1998*).

The name of the Honourable Senator Johnstone added (*March 17, 1998*).

The name of the Honourable Senator Keon substituted for that of the Honourable Senator Cohen (*March 18, 1998*).

The name of the Honourable Senator Cook substituted for that of the Honourable Senator De Bané (*March 18, 1998*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Colin Kenny

et

Les honorables sénateurs:

Cook	Lavoie-Roux
Cools	LeBreton
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Losier-Cool
Jessiman	* Lynch-Staunton
Johnstone	(ou Kinsella (suppléant))
Keon	Maheu

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

L'honorable sénateur Pépin a démissionné (*le 27 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Lavoie-Roux est substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips (*le 16 mars 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Haidasz (*le 16 mars 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Forest (*le 17 mars 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur De Bané est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 17 mars 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Johnstone est ajouté (*le 17 mars 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Keon est substitué à celui de l'honorable sénateur Cohen (*le 18 mars 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané (*le 18 mars 1998*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 17, 1998

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cohen, Cools, Kenny, Forest, Jessiman, Johnstone, LeBreton, Maheu, Murray, P.C. and Phillips (10).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

## WITNESSES:

Barry R. Gardiner, FCA, Chartered Accountant.

*From the Equitable Child Maintenance and Access Society:*

Michael A. LaBerge, President;

Marina Forbister, Past President.

The Chairman made a statement of introduction.

Mr. Gardiner made an opening statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Cools that the written submission addressed to the Committee and presented by Mr. Gardiner dated March 9, 1998 be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (see Appendix 5900/S2-SS-1, 6 "1").

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved that the brief of the Equitable Child Maintenance and Access Society entitled *E.C.M.A.S. (Calgary Chapter) Brief presented to: The Senate of Canada, Social Affairs, Science and Technology, Analysis of the Implementation of Chapter 1 (Formerly Bill C-41) Presented by: Marina L. Forbister, C.A., Michael LaBerge, B.Sc., Tuesday, March 17, 1998*, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (see Appendix 5900/S2-SS-1, 6 "2").

The question being put on the motion, it was agreed.

Mr. LaBerge and Ms Forbister made opening statements and together answered questions.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 17 mars 1998@

(9)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cohen, Cools, Kenny, Forest, Jessiman, Johnstone, LeBreton, Maheu, Murray, c.p. et Phillips (10).

*Également présente:* Margaret Young, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité reprend l'étude de la mise en oeuvre et de l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (*le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité, daté du 16 décembre 1997*).

## TÉMOINS:

Barry R. Gardiner, FCA, comptable agréé.

*De la Equitable Child Maintenance and Access Society:*

Michael A. LaBerge, président;

Marina Forbister, présidente sortante.

Le président fait une déclaration.

M. Gardiner fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Cools propose que le mémoire adressé au comité et présenté par M. Gardiner, daté du 9 mars 1998, soit imprimé en annexe au procès-verbal d'aujourd'hui (voir l'annexe 5900/S2-SS-1, 6 «1»).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé que le mémoire de la Equitable Child Maintenance and Access Society, intitulé *E.C.M.A.S. (section de Calgary), mémoire à l'intention du Sénat du Canada, comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie, Analyse de la mise en oeuvre du chapitre 1 (anciennement le projet de loi C-41), présenté par Marina L. Forbister, C.A., et Michael LaBerge, B.Sc., le mardi 17 mars 1998*, soit imprimé en annexe au procès-verbal d'aujourd'hui (voir l'annexe 5900/S2-SS-1, 6 «2»).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. LaBerge et Mme Forbister font des déclarations, puis répondent aux questions.



A letter dated December 16, 1996 from the Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice, addressed to Mrs. Carol P. Corbin, was filed as an exhibit with the clerk of the committee (Exhibit 5900 S2/SS-1 - 6 "4"). Case examples of child maintenance and custody issues were also filed as an exhibit with the clerk of the committee (Exhibit 5900/S2-SS-1 - 6 "5").

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 18, 1998  
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Forest, Johnstone, LeBreton, Keon, Maheu and Murray, P.C. (6).

*Other senator present:* The Honourable Senator Chalifoux (1).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the Committee resumed consideration of Bill S-8, An Act to amend the Tobacco Act (content regulation) (for complete text of Order of Reference see *Proceedings of the Committee, Issue No. 5, dated February 25, 1998*).

WITNESSES:

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Superintendent R. G. (Rod) Smith, Officer in Charge, Customs and Excise Branch.

*From the Department of Revenue Canada:*

Mr. Mark Connolly, Director of Program Development, Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs and Trade Administration Branch.

The Chairman welcomed the Honourable Senator Archibald Johnstone to the committee.

The Chairman made a statement of introduction.

Superintendent Smith made a statement and was joined by Mr. Connolly to answer questions.

It was agreed that the committee would meet *in camera*.

At 4:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

At 4:20 p.m., the committee reconvened *in camera*.

Une lettre datée du 16 décembre 1996, adressée par l'honorable Allan Rock, c.p., député et ministre de la Justice, à Mme Carol P. Corbin, est déposée auprès du greffier du comité (pièce 5900 S2/SS-1 - 6 «4»). Des exemples de cas concernant les pensions alimentaires pour enfants et la garde sont également déposés auprès du greffier du comité (pièce 5900/S2-SS-1 - 6 «5»).

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 18 mars 1998  
(10)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Forest, Johnstone, LeBreton, Keon, Maheu et Murray, c.p. (6).

*Autres sénateur présent:* L'honorable sénateur Chalifoux (1).

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité poursuit l'étude du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu) (voir le texte intégral de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 5 des délibérations du comité, daté du 25 février 1998).

TÉMOINS:

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

Le surintendant R.G. (Rod) Smith, officier responsable, Sous-direction des douanes et de l'accise.

*Du ministère du Revenu:*

M. Mark Connolly, directeur de l'élaboration des programmes, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales.

Le président souhaite la bienvenue au sénateur Archibald Johnstone au sein du comité.

Le président fait une déclaration liminaire.

Le surintendant Smith fait une déclaration et, avec l'aide de M. Connolly, répond aux questions.

Il est convenu que le comité poursuive ses travaux à huis clos.

À 16 h 15, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 20, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

At 4:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 16 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*La greffière intérimaire du comité,*

Nadine S. Huggins

*Acting Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 17, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to monitor the implementation and application of Chapter 1, to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act and the associated Federal Child Support Guidelines.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Senators, this morning we will continue our study of the mandate given to us by the Senate to monitor the Federal Child Support Guidelines.

Our first witness this morning is Mr. Barry R. Gardiner, FCA, a chartered accountant from Edmonton. He is one of the developers of a software program called ChildView which is used by the governments of British Columbia, Alberta, Saskatchewan and Prince Edward Island, and by family law lawyers in those provinces, to assist in the application of the child support guidelines. He has had extensive experience in litigation support in family law matters. Mr. Gardiner has recently completed a study of 2,800 files related to child support applications in the Alberta court system between May 1, 1997, and December 31, 1997. Through the study of actual cases Mr. Gardiner will be able to provide for the committee an idea of how the guidelines are working in practice.

Welcome, Mr. Gardiner. I presume you have an opening statement to make, after which senators may have questions.

**Mr. Barry R. Gardiner, FCA, Chartered Accountant:** Thank you for allowing me the opportunity to speak to you today.

I have a different perspective of the guidelines than most of the witnesses who appear before you may have. My perspective is one of implementation of the guidelines as well as provision of services.

As the Chairman said, I am a practising chartered accountant. One of the areas I have specialized in for the past 18 years is litigation support, particularly in the area of matrimonial property and support issues — both child and spousal support. For those reasons, my firm has needed software to assist us in determining after-tax effects of spousal and child support prior to May 1, 1997, when both of those receipts were included as income.

With the advent of the guidelines we realized that we would have to change our software substantially. In the course of reviewing the early drafts of the guidelines or the regulations to

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 mars 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier la mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin notre étude du mandat que nous a confié le Sénat, à savoir examiner les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

Notre premier témoin est M. Barry R. Gardiner, FCA, comptable agréé d'Edmonton. Il est l'un de ceux qui ont mis au point un logiciel appelé ChildView dont se servent les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard ainsi que des spécialistes du droit de la famille dans ces provinces pour l'application des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Il possède une vaste expérience en ce qui concerne le soutien juridique en droit de la famille. M. Gardiner vient de terminer une étude de 2 800 dossiers portant sur des demandes de pensions alimentaires pour enfants et adressées au système judiciaire de l'Alberta entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 décembre 1997. Grâce à l'analyse de ces cas, M. Gardiner pourra donner au comité une idée de la façon dont les lignes directrices sont appliquées.

Bienvenue, monsieur Gardiner. Je suppose que vous voulez faire une déclaration préliminaire, après quoi les sénateurs pourront poser des questions.

**M. Barry R. Gardiner, FCA, comptable agréé:** Je vous remercie de me donner la possibilité de témoigner aujourd'hui.

La perspective que j'ai à propos des lignes directrices est différente de celle de la plupart des autres témoins qui comparaissent devant vous en ce sens que je m'intéresse à l'application des lignes directrices ainsi qu'à la prestation des services.

Comme l'a dit le président, je suis comptable agréé. L'un des domaines dans lesquels je me suis spécialisé depuis 18 ans est le soutien juridique, en particulier en ce qui concerne les biens matrimoniaux et les questions de pensions alimentaires, tant pour les enfants que pour les conjoints. Pour ces raisons, mon entreprise avait besoin de logiciels pour nous aider à évaluer les effets après imposition des pensions alimentaires pour enfants et conjoints, et ce, avant le 1<sup>er</sup> mai 1997, date à partir de laquelle ces deux formes de pensions ont été considérées comme des revenus.

Après la mise en place des lignes directrices, nous avons constaté qu'il nous faudrait modifier nos logiciels en profondeur. En étudiant les premières ébauches des lignes directrices ou les

the Divorce Act I realized that it would not be as simple as looking up a table amount based on the number of children in a province, that it would become very complicated to laymen in the special expense area, particularly those three which have tax effects, as well as the standard of living test, which is very much driven by income tax.

Because of my interest in the litigation area I felt I needed to have a very good grasp and in-depth knowledge of the guidelines and the arithmetic in them. I was also interested in how the court system would be able to make these calculations and determinations.

Therefore, although the software for many years had been used only in-house, my partner and I decided that we would develop it for external use and we got into the software publishing business. We then realized how complicated it would be because each province has different forms and different processes, not for the calculation of the guidelines but for how the information is provided to the court system. In some jurisdictions the judges have computers and other technology to assist them whereas in other jurisdictions they do not.

My other perspective is that of provision of services. The software is also available to lawyers and parents, and I have used it in my practice in mediation, particularly when assisting couples in determining a fair amount of support based on the guidelines.

My personal views on the guidelines are positive in most respects. Perhaps accountants are like this, but I do like some consistency in application. I appreciate the attempt to provide what I term a "section 3," which is the table amount threshold. When couples are dealing with how to provide support for their children and what is expected of them the section 3 amount, which is the table amount, provides a base from which they should start.

From an accountant's perspective, I very much appreciate the removal of the budget-based arguments, which was the old method of determination of child support under which the children's costs were to be isolated and identified. There was then a tax consideration, gross-up, and things like that, which added a complexity to the process because most of the arguments focused on very minor amounts as to which child expenses were valid and which were not. The budget process also allowed for inflated budgets and, in many cases, the budgets were understated. The removal of that old method should significantly reduce legal costs for couples.

In some cases, I do appreciate the tax-free nature of receipt of child support. It has positive benefits to many recipients. In my practical experience, many recipients have told me that they would spend all the child support they received prior to each May 1 and every April they would find out how much tax they

règlements de la Loi sur le divorce, je me suis aperçu qu'il ne suffisait plus de consulter un montant figurant dans un tableau et déterminé à partir du nombre d'enfants dans une province et que la situation se compliquerait grandement pour les profanes s'intéressant aux dépenses spéciales, en particulier aux trois formes de dépenses qui influent sur l'imposition, ainsi qu'au critère du niveau de vie, qui est déterminé en grande partie par l'impôt sur le revenu.

Comme je m'intéressais à la question du soutien juridique, j'ai senti que je devais avoir une très bonne compréhension ainsi qu'une connaissance approfondie des lignes directrices et des chiffres qu'elles comportent. Je voulais également savoir comment le système judiciaire pourrait faire ces calculs et prendre des décisions.

Par conséquent, même si les logiciels n'ont servi qu'à l'interne pendant de nombreuses années, mon associé et moi avons décidé de les offrir à d'autres, et nous nous sommes lancés dans la production de logiciels. Nous avons alors compris la complexité de l'entreprise car chaque province utilise ses propres formulaires et méthodes, non pas pour le calcul des sommes visées dans les lignes directrices, mais pour fournir de l'information au système judiciaire. Dans certaines provinces, les juges disposent d'ordinateurs et d'autres outils pour les aider, mais dans d'autres, ce n'est pas le cas.

Mon autre perspective est celle de la prestation des services. Les logiciels sont également accessibles aux avocats et aux parents, et je m'en suis servi lors de médiations, en particulier pour aider des couples à fixer des montants raisonnables pour des pensions alimentaires, à partir des lignes directrices.

La plupart des aspects des lignes directrices sont, à mon avis, positifs. Comme tout bon comptable, je suppose, j'aime la constance dans l'application. Je me réjouis qu'on ait tenté de prévoir ce que j'appelle un «article 3», c'est-à-dire une limite inférieure pour les montants figurant dans les tableaux. Lorsque les couples se demandent comment fournir un soutien approprié à leurs enfants et ce qu'on attend d'eux d'après le montant prévu à l'article 3, ce montant, qui figure dans les tableaux, leur fournit un point de départ.

Du point de vue comptable, je suis très content qu'on ait supprimé les arguments fondés sur le budget, c'est-à-dire l'ancienne méthode dont on se servait pour fixer les pensions alimentaires pour enfants en évaluant les coûts qu'elles entraînaient. Des considérations d'ordre fiscal, les suppléments et d'autres facteurs de même nature compliquaient encore le processus car la plupart des arguments tournaient autour de très petits montants représentant des dépenses pour enfants qui devaient être jugées acceptables ou non. Selon ce processus, les budgets étaient parfois gonflés ou, dans bien des cas, sous-évalués. L'abolition de cette méthode désuète devrait se traduire par une réduction substantielle des frais juridiques pour les couples.

Dans certains cas, je me réjouis que les pensions alimentaires versées pour des enfants soient exonérées d'impôt. Cette formule comporte des avantages pour bien des gens à qui elles sont versées. En pratique, nombre de prestataires de ces pensions m'ont dit qu'ils les dépenseraient en entier avant le 1<sup>er</sup> mai et



owed. That would cause them financial difficulties through the balance of the year with Revenue Canada attempting to collect the tax. The tax-free aspect allows people who cannot budget for income tax or pay instalments to spend everything they receive.

The guidelines also provide a focus on resolution because it narrows the issue substantially down to income, the number of children and the table amount.

There are a couple of negative aspects to the guidelines. One of them, again from a chartered accountant's perspective, is the loss of the tax planning opportunities that existed when there were payers and recipients in different marginal tax brackets. In the past, if the payer had a very high income and the recipient had a very low income, there were some tax planning opportunities which have now been removed. Those opportunities still exist, however, in the area of spousal support.

The other negative aspect, which I believe will be overcome in time, is in education and training. It will take some time for the bench, the bar and the parents to grasp how the guidelines operate outside of the table amounts.

In my brief I make a number of suggestions and I have others which I did not put in print. I suggest that the standard of living test in the undue hardship area is extremely complicated. It is seldom understood at this point by many people. As an accountant, I would prefer that consideration be given to reducing the standard of living test to some measure on cash flow rather than a ratio. At this time the standard of living test, which is under Schedule II of the guidelines, gets you to an absolute value of two numbers: 1.38 and 1.79.

Although I understand what those measures attempt to do I think that people commonly deal with how well off they are by how much they have in the bank at the end of the month. In my view, the determination should be driven by what cash flow you have after meeting all of your obligations rather than by a ratio. That is very simple to do because the Standards of Living Test actually reduces a person's guideline income and deducts income tax and child support. It is an attempt at cash flow analysis but it does not complete the whole analysis required.

In my travels across Canada, both in training and in meeting with provincial governments to assist them in the implementation of this, I have been told by some of the judges that there was little support in the early days of the guidelines in terms of technology, computers, software, or even staff support in many cases. I expect that will change over time because the provinces have been provided with an allotment of funding to assist in the implementation. Certainly one of the areas in which they should use those funds, in my view, is to train the judges and the various clerks in the courts.

qu'ils sauraient en avril combien ils doivent verser en impôt. Ils éprouveraient des difficultés financières le reste de l'année car Revenu Canada tenterait de récupérer l'impôt. L'exonération d'impôt permet aux gens qui ne peuvent établir de budget pour l'impôt sur le revenu ou faire des versements de dépenser tout ce qu'ils reçoivent.

Les lignes directrices sont également axées sur le règlement des différends car elles ramènent en grande partie le problème au revenu, au nombre d'enfants et au montant figurant dans les tableaux.

Ces lignes directrices comportent toutefois certains aspects négatifs. L'un d'entre eux, toujours du point de vue d'un comptable agréé, est la suppression de la possibilité de planifier l'impôt qui existait lorsque les tranches d'imposition du payeur et du prestataire étaient différentes. Dans le passé, lorsque le payeur touchait un revenu très élevé et que le prestataire devait se contenter d'un revenu très faible, il existait des possibilités de planification d'impôt qui ont été supprimées. Cependant, ces possibilités existent toujours dans le cas des pensions alimentaires versées à des conjoints.

L'autre aspect négatif qui, d'après moi, disparaîtra avec le temps, a trait à l'éducation et à la formation. Il faudra un certain temps à la magistrature, au barreau et aux parents pour comprendre comment les lignes directrices fonctionnent indépendamment des montants figurant dans les tableaux.

J'ai fait un certain nombre de suggestions dans mon mémoire, et j'en ai d'autres que je n'ai pas mises par écrit. J'estime que le critère du niveau de vie dans les cas de difficultés excessives est extrêmement compliqué. Actuellement, bien des gens ne le comprennent pas. En tant que comptable, je préférerais qu'on songe à ramener le critère du niveau de vie à une mesure des liquidités plutôt qu'à un ratio. Actuellement, le critère du niveau de vie, prévu à l'annexe II des lignes directrices, se résume à la valeur absolue de deux nombres: 1,38 et 1,79.

Même si je comprends l'objet de ces mesures, je crois qu'en général, les gens évaluent leur situation financière en regardant combien ils ont en banque à la fin du mois. Selon moi, il faut évaluer le niveau de vie en fonction des liquidités qui subsistent après paiement de toutes les obligations plutôt que sous forme de ratio. C'est très simple à faire parce que le critère du niveau de vie réduit en fait le revenu d'une personne selon les lignes directrices puis déduit l'impôt sur le revenu et les pensions alimentaires pour enfants. On tente d'analyser les liquidités, mais l'analyse nécessaire n'est pas menée à terme.

Lors de mes déplacements au Canada, tant à des fins de formation qu'au cours de rencontres que j'ai eues avec des représentants de gouvernements provinciaux à ce sujet, certains juges m'ont confié qu'au début de l'application des lignes directrices, on manquait de soutien technologique, d'ordinateurs et de logiciels et même de personnel dans bien des cas. Je pense que la situation s'améliorera avec le temps car les provinces ont reçu des fonds pour les aider à lancer le processus. Selon moi, elles devraient certainement utiliser ces fonds, notamment pour former les juges et les greffiers des tribunaux.



In the area of special expenses, I have the following observation: As you know, there are six special expenses which are provided for in the guidelines. Three of them are major events in a family's life, whether they remain together in a traditional family unit or are divided. Those three major expenses which occur generally are child care expenses, major medical expenses and post-secondary educational costs. Those three special expenses all have tax preferences related to them and might be viewed by many families as necessities. Child care expenses are definite necessities to allow one of the spouses to earn income. Major medical expenses, which should not be denied children, and post-secondary educational costs, which generally relate to universities and colleges for older children, are the most important of the special expenses.

I would suggest removal of the other three because they are not, in my view, necessities. One is medical-dental premiums, which are necessary but are very small amounts of money. Primary school expenses and extra-curricular activities expenses are discretionary. I believe that those costs are discretionary on the part of the parents. In some cases they may certainly be necessary but I think that on the whole they are discretionary.

What I would suggest is that the special expenses, being child care, major medical and post-secondary, remain as they are and the removal of medical-dental premiums, primary school costs and extra-curricular activities expenses, to be replaced by a higher table amount for those three. In other words, if you remove some special expenses the table amounts could be increased somewhat to cover them, so that the arguments that I suspect are happening across Canada about riding lessons, golf lessons or piano lessons and school field trips and so on would be removed as issues and the table amounts would be increased to anticipate that those costs at various income levels in fact do occur.

My fourth comment is that shared parenting is a unique arrangement. In my practical experience I have assisted many mothers and fathers in dealing with the cost of a shared parenting arrangement. Those parents generally are very cooperative. In other words, they can sit in the room with one another and someone like myself. They tend to come to an agreement on financial matters and all other aspects of their children's lives. It is not a difficult process for sharing parents to deal with financial issues as well as access and custody. They are very cooperative. I do not think you can create a formula for these parents. In other words, the guidelines provide for, in section 9, a process for shared parenting financial arrangements. You will find that most sharing parents can come to agreement on most issues and so it is not necessary to create a formula for these people.

En ce qui a trait aux dépenses spéciales, j'aimerais faire les commentaires suivants. Comme vous le savez, les lignes directrices prévoient six formes de dépenses spéciales, dont trois sont liées à des événements majeurs dans la vie d'une famille, unie ou morcelée. Ces trois grandes catégories sont les dépenses relatives à la garde des enfants, aux soins médicaux majeurs et à l'éducation postsecondaire. Les trois formes sont traitées différemment au niveau fiscal et peuvent être considérées par nombre de familles comme des dépenses de base. Les dépenses pour la garde des enfants correspondent à ce qui doit être déboursé pour qu'un des conjoints puisse gagner un revenu. Les dépenses pour soins médicaux majeurs, qui ne devraient pas être refusés aux enfants, et les dépenses qu'entraîne l'éducation postsecondaire, qui concernent en général les études que font les enfants plus âgés dans des universités ou des collèges, sont les plus importantes des dépenses spéciales.

Je propose de supprimer les trois autres catégories parce qu'à mon avis, elles ne sont pas essentielles. La première concerne les primes pour soins médicaux et dentaires, dépenses nécessaires mais très peu élevées. Les dépenses pour enseignement primaire et activités parascolaires sont discrétionnaires, du moins pour les parents. Dans certains cas, elles peuvent certainement être nécessaires, mais je crois que dans l'ensemble, elles sont discrétionnaires.

Je propose que les trois premières catégories de dépenses spéciales, soit pour la garde des enfants, les soins médicaux majeurs et l'enseignement postsecondaire, demeurent inchangées et qu'on remplace les dépenses pour primes pour soins médicaux et dentaires, enseignement primaire et activités parascolaires par un montant plus élevé qui refléterait ces trois dernières catégories dans les tableaux. Autrement dit, si l'on supprimait certaines dépenses spéciales, les montants figurant dans les tableaux pourraient être quelque peu majorés pour en tenir compte, de sorte que les arguments qu'on invoque au Canada à propos des cours d'équitation, de golf ou de piano et des voyages scolaires ne tiendraient plus, et les montants figurant dans les tableaux seraient haussés de façon à reconnaître que ces dépenses sont effectivement engagées par des familles à revenu plus élevé.

Mon quatrième commentaire est que la responsabilité parentale partagée est un arrangement unique. Par le passé, j'ai aidé nombre de pères et de mères à s'entendre sur les coûts que comporte cette entente. Ces parents font en général preuve d'une très grande collaboration. Autrement dit, ils peuvent dialoguer entre eux et avec un tiers comme moi. Ils essaient d'en venir à un accord sur les modalités financières et tous les autres aspects de l'existence de leurs enfants. Les parents qui partagent la garde des enfants n'ont pas de difficultés à s'entendre sur les questions financières, le droit de visite et la garde. Ils sont très coopératifs. Je ne crois pas qu'on puisse créer une formule pour ces parents. En d'autres termes, les lignes directrices prévoient, à l'article 9, un processus permettant aux parents qui partagent la garde de prendre des arrangements financiers. On constate que la majorité des parents dans cette situation peuvent s'entendre sur la plupart des questions, et il n'est donc pas nécessaire d'établir une formule à leur intention.



I mentioned as well the education and training of judges and lawyers. They do not understand certain of the more complicated areas of the guidelines at the present time. I think in due course, when there is case precedence and further training, they will come to understand it. The lawyers and judges, in my view, do not understand the impact of spousal support as spousal support affects the guideline result, particularly section 7.

There are also the spousal support consequences. If you receive it you lose other benefits that relate to the children. For example, the child tax benefit would drop, GST credits would drop and other provincial subsidies, which are based on income, are reduced as you add to a person's taxable income. Eventually the lawyers and judges will come to understand the impact of the relationship and the dynamics between child support and spousal support.

Although this is not a practical matter in my practice, since I have become a software publisher, I think there is a need for consistent standards for software publishers. There are four programs in Canada presently. One of them is in Quebec and only in Quebec. There are three that have been developed for use outside Quebec: ChildView, of which I am an author and co-author, Divorce Mate and Support Works. One of the difficulties with software is that, depending upon how it is written, you will get different results with the same input. As a practising CA I am familiar with how the Income Tax Act works. We use software in my public accounting practice to prepare tax returns and I know that if I use one type of software package and then another type I will get the same answers. This is what I would expect. What you will find in the software side of the child support guidelines is that you will get different answers and that is because of different interpretations. Unfortunately, this will provide different results for the same situation, which troubles me because of my experience with the Income Tax Act.

At the present time, in Alberta, I am involved in a case with a justice of the Queen's Bench who is asking these questions: Who will monitor the software? Why should it be monitored? Why should we allow for different results based on the same factual input? How will the courts accept this type of electronic evidence? In other words, if there is an application in court must I go there on each and every occasion to give evidence to explain how the guidelines work through a computer program or should the court eventually take judicial notice that this software provides a result which is expected? Unfortunately, software can change every day because the authors of it can change certain of the source codes and you can get a different result from what you had yesterday. That is troublesome for me because I do think that the guidelines require, to be done properly, computer software to assist in coming to a result.

All four of the software publishers have been invited and requested by the Department of Justice here in Ottawa to submit their programs for review so the Department of Justice can look for consistency for standardization and for use of the same

J'ai également parlé de l'instruction et de la formation des juges et des avocats. Actuellement, ils ne comprennent pas certains des aspects les plus complexes des lignes directrices. Je crois qu'avec le temps, la jurisprudence et la formation nécessaire, ils viendront à les comprendre. Selon moi, les avocats et les juges ne saisissent pas à quel point les pensions alimentaires pour conjoints influent sur les effets des lignes directrices, en particulier sur l'article 7.

Il faut aussi parler des conséquences du versement des pensions alimentaires pour conjoints. Si vous en recevez une, vous perdez d'autres avantages liés aux enfants. Par exemple, si votre revenu imposable augmente, vous perdez la prestation fiscale pour enfants, les crédits pour la TPS et d'autres prestations provinciales qui sont calculées d'après votre revenu. Un jour, les avocats et les juges comprendront l'effet des liens et de la dynamique entre les pensions alimentaires pour enfants et pour conjoints.

Bien que cet aspect ne concerne pas mes activités de tous les jours, depuis que j'ai commencé à produire des logiciels, j'en suis venu à penser que ceux qui en produisent doivent être régis par des normes uniformes. Il existe actuellement quatre programmes au Canada. L'un d'eux est exploité au Québec et au Québec seulement. Les trois autres ont été produits pour être utilisés ailleurs qu'au Québec: ChildView, dont je suis auteur et coauteur, Divorce Mate et Support Works. L'une des difficultés que pose un logiciel est que selon la façon dont il est conçu, vous obtenez des résultats différents en entrant les mêmes données. En tant que comptable agréé, je connais bien le fonctionnement de la Loi de l'impôt sur le revenu. Dans mon cabinet d'experts-comptables, nous nous servons de logiciels pour produire des déclarations de revenus et je sais que si j'utilise un type de logiciels puis un autre, j'obtiendrai les mêmes résultats. Je m'y attends. Mais en ce qui concerne les logiciels portant sur les lignes directrices pour pensions alimentaires pour enfants, on obtient des réponses différentes à cause d'interprétations différentes. Malheureusement, on aboutit à des résultats différents pour une même situation, ce qui me trouble compte tenu de mon expérience avec la Loi de l'impôt sur le revenu.

En ce moment, je suis en contact en Alberta avec un juge du Banc de la Reine qui pose les questions suivantes. Qui surveillera les logiciels? Pourquoi devraient-ils être surveillés? Pourquoi obtenons-nous des résultats différents à partir des mêmes données? Comment les tribunaux accepteront-ils ce genre de preuve électronique? Autrement dit, si une demande est adressée à un tribunal, dois-je m'y rendre chaque fois pour expliquer comment les lignes directrices sont appliquées selon un programme informatique ou le tribunal ne devrait-il pas prendre note que ces logiciels produisent des résultats escomptés? Malheureusement, les logiciels peuvent changer du jour au lendemain parce qu'en modifiant certains codes de sources, leurs auteurs peuvent obtenir un jour des résultats différents de ceux de la veille. Ce fait me trouble car j'estime que pour être appliquées convenablement, les lignes directrices doivent faire appel à des logiciels débouchant sur des résultats.

Le ministère de la Justice a convoqué ici même à Ottawa les quatre producteurs de logiciels et leur a demandé de soumettre leurs logiciels à une étude visant à déterminer s'ils sont suffisamment normalisés et s'ils peuvent utiliser les mêmes



parameters, so there is a dialogue taking place at the present time with the Department of Justice to ensure that there is some standardization as to the outcomes for the various software packages.

Those are my general comments. I believe you were all provided with a copy of a database that I had done. I am not a trained statistician or a social scientist so I do not necessarily comment on what it tells me. There are some parts of the database which did surprise me personally, particularly who the applicants are, the nature of family sizes, the difference between those applications that went through under the Divorce Act, those for married persons as compared with provincial legislation for non-married couples.

If you have any questions regarding my comments or the database I would be pleased to answer them now.

**The Chairman:** Have you had an opportunity to look at the brief that we have received from the Equitable Child Maintenance and Access Society, from whose representatives we will be hearing in a few minutes?

**Mr. Gardiner:** I was provided with a copy of that brief this morning. That particular group is Alberta-based. I provided Mr. LaBerge and Ms. Forbister with copies of what I had done because I believe it is fair that any group which appears before this committee should have access to data from real life situations.

**The Chairman:** On pages 15 and 16 they summarize their recommendations. You touched on some of these issues in your opening statement.

I will ask you, if it is not unfair, to eyeball these. Some of these recommendations are judgement calls; that is, policy matters on which your opinion is as good as that of anyone else but perhaps not better than mine — no insult intended. However, there are others on which your professional opinion, experience and expertise would be extremely valuable to the committee.

Would you look at those now and comment on any or all of them as you see fit.

**Mr. Gardiner:** The first recommendation is:

Child support guidelines be based on the income of both parents.

That catches my eye because, as you know, the guideline tables are presumptive in the sense that, although you look at the income of the non-custodial parent, the Quebec model is better understood. In that, you take the income of both and say, for example, that the non-custodial parent has an obligation to pay \$500 and the custodial parent has an obligation to contribute \$200. It is very much misunderstood that this can be a one-sided equation. I like the Quebec model, which considers both incomes.

**The Chairman:** In general, you support recommendation number 1?

paramètres; un dialogue s'est donc établi avec le ministère de la Justice pour faire en sorte que les résultats obtenus à partir des divers types de logiciels soient normalisés.

Ce sont là mes commentaires généraux. Je crois que vous avez tous en main une copie d'une base de données que j'ai réalisée. N'étant ni statisticien chevronné ni scientifique spécialiste des affaires sociales, je ne commente pas nécessairement le contenu des données. Cependant, certains éléments de la base de données m'ont surpris, en particulier en ce qui a trait à l'identité des requérants, à la taille des familles, aux différences entre les demandes adressées par des couples mariés en vertu de la Loi sur le divorce, par opposition à celles qui proviennent de couples non mariés et qui sont régis par les lois provinciales.

Si vous avez des questions à propos de mes commentaires ou de la base de données, je me ferai un plaisir d'y répondre.

**Le président:** Avez-vous eu l'occasion d'examiner le mémoire que nous a présenté la Equitable Child Maintenance and Access Society dont nous entendrons des représentants dans quelques minutes?

**M. Gardiner:** On m'en a donné un exemplaire ce matin. Ce groupe est établi en Alberta. J'ai remis à M. LaBerge et à Mme Forbister des copies de mes travaux car je crois qu'il est juste que chaque groupe qui comparaît devant le comité ait accès aux données provenant de cas réels.

**Le président:** On trouve aux pages 15 et 16 un résumé de leurs recommandations. Vous avez abordé quelques-unes de ces questions dans votre déclaration préliminaire.

Je vous demanderais, si ça ne vous dérange pas, d'y jeter un coup d'oeil. Certaines de ces recommandations représentent des jugements de valeur, c'est-à-dire qu'elles portent sur des questions politiques sur lesquelles votre opinion est aussi valable que celle de quiconque, mais peut-être pas aussi valable que la mienne, sans vouloir vous offenser. Par contre, il en est d'autres à propos desquelles votre opinion professionnelle, votre expérience et vos connaissances seraient extrêmement utiles au comité.

Pourriez-vous en prendre connaissance et les commenter toutes ou en partie selon votre bon vouloir.

**M. Gardiner:** La première recommandation est celle-ci:

Que les lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants soient établies en fonction du revenu du père et de la mère.

Celle-ci retient mon attention car, comme vous le savez, les tableaux des lignes directrices se fondent sur des présomptions, en ce sens que même si vous considérez le revenu du parent qui n'a pas la garde des enfants, le modèle québécois est mieux compris. Dans ce cas-ci, vous examinez le revenu des deux et dites, par exemple, que le parent qui n'a pas la garde doit contribuer 500 \$ et que celui qui a la garde doit fournir 200 \$. On comprend très mal que cette équation puisse n'avoir qu'un membre. J'aime le modèle québécois qui tient compte du revenu des deux parents.

**Le président:** En général, vous appuyez la recommandation numéro 1?



**Mr. Gardiner:** It is based on the income of both parents. It is an implied situation but it is not visible, it is not transparent.

**The Chairman:** Continue to take us through them, Mr. Gardener.

**Mr. Gardiner:** Recommendation number 2 read:

Child support guidelines recognize the fixed costs of the non-custodial parent in maintaining a home for the children.

I do not know how the table amounts were fixed. I assume that someone, some day, decided on how to arrive at the table amounts and certainly would have wanted to consider the fixed costs of maintaining residences.

Recommendation number 3 reads:

Child support guidelines be based on a sliding scale for time spent with each parent.

I have a personal concern with regard to this from my experience. Since we have had the 40 per cent threshold I have seen people attempt to keep score to get to 146 days. To my knowledge, there has been no judicial interpretation of what this 40 per cent means. Is it waking time spent, for example? Parenting is not just a one-hour-a-day responsibility, it is a 24-hours-a-day responsibility. Coparenting with a 50/50 relationship is the true shared parenting arrangement. A sliding scale based on access or time spent creates a nation of bookkeepers keeping track of how much time is spent with their children. I am troubled by that.

Recommendation number 6 reads:

A tax professional be included to review and make recommendations on the guideline amount and accompanying income tax implications.

I would hope that would be the case. There are a lot of tax implications of policy and regulations and they should be vetted by those who can assist groups in understanding what behavioural consequences will arise from certain actions.

Recommendation number 7 reads:

The area of "extraordinary" versus "ordinary" expenses be clarified by the authors of the guidelines and not left for case law to determine.

My suggestion there is that they should only be reduced. If you can reduce the area of conflict you will do a service to the many parents in divided households. That will enable them to focus more on their children than on very minor amounts of money. You would be surprised to know how much will be spent on legal fees over piano lessons, for example. It is incredible. I would remove

**M. Gardiner:** Elle se fonde sur le revenu des deux parents. La situation est implicite, mais sans être visible ou transparente.

**Le président:** Continuez de lire les recommandations, monsieur Gardiner.

**M. Gardiner:** La recommandation numéro 2 dit ceci:

Que les lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants tiennent compte des frais fixes de l'ex-conjoint qui n'en a pas la garde associés au foyer qu'il doit leur fournir.

J'ignore comment les montants figurant dans les tableaux ont été fixés. Je suppose que quelqu'un, un jour, a décidé de la façon de les établir et a certainement voulu tenir compte des frais fixes liés à l'entretien des résidences.

La recommandation numéro 3 dit ceci:

Que les lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants soient établies en fonction d'une échelle mobile tenant compte du temps que les deux ex-conjoints passent avec leurs enfants.

Mon expérience me porte à me méfier de cette disposition. Depuis que nous avons fixé le seuil des 40 p. 100, j'ai vu des gens compter les jours pour arriver au total de 146. À ma connaissance, il n'y a pas eu d'interprétation judiciaire pour déterminer ce que signifie cette règle des 40 p. 100. Est-ce le temps de veille, par exemple? Les parents ne sont pas responsables de leurs enfants pendant à peine une heure, mais 24 heures sur 24. Le partage des responsabilités à parts égales est l'arrangement le plus valable en matière parentale. Une échelle mobile prenant en compte les visites ou le temps passé avec chaque parent débouche sur une société de commis comptables qui notent le nombre d'heures passées avec les enfants. Ça me laisse perplexe.

La recommandation numéro 6 se lit ainsi:

Que l'on demande à un fiscaliste d'examiner les montants fixés par les lignes directrices, de même que leurs conséquences fiscales, et de faire des recommandations à leur sujet.

J'aimerais qu'il en soit ainsi. Politiques et règlements ont une foule d'implications en matière d'impôt, et la question devrait être confiée à ceux qui peuvent aider les groupes à comprendre les conséquences que comportent certaines décisions.

La recommandation numéro 7 est la suivante:

Que les auteurs des lignes directrices précisent ce qu'ils entendent par dépenses «extraordinaires» et dépenses «ordinaires», et que ce ne soit pas à la jurisprudence de le déterminer.

Je suis d'avis que ces dépenses ne devraient qu'être réduites. Si vous pouvez supprimer des sources de conflit, vous rendrez service aux nombreux parents vivant dans des foyers divisés. Ils pourront ainsi porter plus d'attention à leurs enfants qu'à des montants insignifiants. Vous seriez surpris de connaître les frais juridiques engagés à cause de cours de piano, par exemple. C'est

the extra-curricular activities expense and build a higher amount into the table to include piano lessons.

Recommendation number 9 reads:

The area of "undue hardship" be clarified, bearing in mind that the results have to leave the paying parent a life-sustaining cash flow.

In this, cash flow is the key. It is not a ratio.

Recommendation number 10 reads:

The committee recommend the reinstatement of the tax treatment of inclusion and deduction.

That might be considered to be optional. Those who wish to opt in would be the sophisticated users of the results. There are those who would prefer to receive net cash and not make tax instalments.

Recommendation number 12 reads:

An immediate review of the guidelines take place, rather than in four years from now.

I agree with this recommendation. I do not know the mandate of this committee, but I would suggest that it learn what it can and make its recommendations early so that we will not have five years of the same thing and then make changes, because I think you will see inertia. Once things become set in place nothing will change for a while. It would be commendable if the committee could make recommendations and see them through. I would not wait for five years to find out what is happening.

Recommendation number 13 reads:

Child support should end upon the latter of the child reaching the age of majority or completing secondary education (high school).

I do understand the serious difficulties of children at or over the age of majority. In Alberta the age of majority is 19. The database indicates that there are very few applications with respect to children at or over the age of majority. The average age of children in the database for Alberta is eight or nine. There are exceptions of children who are adults. Perhaps there should be a different approach to deal with an adult child aged 18, 19 or 20 who has need of financial support from one or both parents with respect to post-secondary education costs.

The next three recommendations read:

14. If child support is to continue beyond the attainment of the age of majority and completion of secondary education, a legally enforceable support commitment should be placed on the both parents.

15. Tuition fee and education deductions should be apportioned to the supporting parents relative to the support provided.

16. The onus for variation of the child support order to continue beyond age of majority should be with the custodial parent.

incroyable. Je supprimerais les dépenses liées aux activités parascolaires et fixerais un montant plus élevé dans le tableau pour tenir compte des cours de piano.

La recommandation numéro 9 dit:

Que l'on précise le concept de «difficultés excessives», en ne perdant pas de vue que le conjoint débiteur doit pouvoir disposer de suffisamment d'argent pour vivre.

Dans ce cas-ci, le mot clé est liquidités et non-ratio.

La recommandation numéro 10 est la suivante:

Que le comité recommande que l'on rétablisse le traitement fiscal de l'inclusion et de la déduction.

On pourrait offrir ici un choix. Ceux qui voudraient se prévaloir de cette disposition tireraient parti des résultats. D'autres préféreraient recevoir un montant net au lieu de verser des acomptes provisionnels.

La recommandation numéro 12 dit:

Que l'on procède immédiatement à l'examen des lignes directrices, plutôt que d'attendre quatre ans.

Je suis d'accord. Je ne connais pas le mandat du comité, mais je lui conseillerais d'entendre les témoignages et de faire ses recommandations sans délai afin que nous n'ayons pas à attendre cinq ans avant de faire des changements, car l'inertie risque de s'installer. Une fois les choses en place, elles ne changeront pas avant longtemps. Il serait louable que le comité puisse faire des recommandations et que celles-ci soient retenues. Je n'attendrais pas cinq ans avant de tirer des conclusions.

Recommandation numéro 13:

Que la pension alimentaire prenne fin lorsque les enfants ont atteint l'âge de la majorité ou terminé leurs études secondaires (école secondaire), selon la dernière de ces deux éventualités.

Je connais les graves difficultés qu'éprouvent les enfants à leur majorité ou par la suite. En Alberta, on atteint la majorité à 19 ans. La base de données fait état de très peu de demandes présentées pour des enfants ayant l'âge de la majorité ou plus âgés. Dans la base de données, l'âge moyen des enfants visés en Alberta est de huit ou neuf ans. Les enfants ayant atteint l'âge adulte font exception. Peut-être devrions-nous traiter différemment les cas d'enfants adultes ayant 18, 19 ou 20 ans et nécessitant un soutien financier de la part d'un parent ou des deux pour payer leurs études postsecondaires.

Les trois recommandations suivantes disent ceci:

14. Si le soutien financier des enfants qui ont atteint l'âge de la majorité ou terminé leurs études secondaires doit se poursuivre, que les deux conjoints y soient tenus par la loi.

15. Que les déductions des frais de scolarité et des frais d'études soient attribuées aux parents payeurs proportionnellement au soutien qu'ils accordent.

16. Que ce soit au parent qui a la garde des enfants qu'il incombe de demander des modifications à l'ordonnance alimentaire au profit d'un enfant pour que celle-ci soit maintenue après l'âge de la majorité.



These recommendations all deal with the unique child who is an adult and may be contributing to his or her education and may be living with one of the parents or both of the parents on a shared basis, or perhaps not even living at home but still in need. Teenagers or young adults who attend post-secondary schools are a unique situation.

I agree with some of these, I disagree with some of them and some may add further complexity. The goal is to make this easier, and it must be transparent. Those people who are impacted by the guidelines have to understand how they came about, not to challenge them but to be aware of how they were arrived at and to know that they apply to everyone.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gardiner.

**Senator Cools:** I wish to thank Mr. Gardiner for appearing before us this morning. I believe that he has put a significant amount of time into this work. Because his testimony this morning is so much stronger than some of the testimony we received in previous sessions I suggest that his written submissions be included in the record.

Many witnesses do a lot of work on written presentations and then, in the interests of time, summarize those presentations and only what they actually say appears in the record.

Mr. Chairman, could the written presentation of Mr. Gardiner be included in the record?

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** That is agreed.

*(For text of document, see Appendix 5900/S2-SS-1, 6 "1", p. 6«1»:1.)*

**Senator Cools:** Mr. Gardiner, it is a wonderful day when we can bring witnesses of your calibre before the committee witnesses who can be asked for their opinion on the recommendations of the next set of witnesses I commend you and I commend the next set of witnesses. I must say there is fantastic work coming out of Alberta in this particular field.

You were saying that the committee and the senators should move quickly to form some conclusions. The other witnesses who have come before us, and who are primarily of the lawyer brand, have told us that it is too early to tell. You advise us to form some conclusions before systems, attitudes and practices crystallize. I ask you to stand by that comment.

**Senator Cohen:** I have a supplementary to that. You also mentioned, Mr. Gardiner, that in five years the guidelines will be revisited. I wish to put on the record that when the committee on Bill C-41 met many of us made a recommendation that five years was too long and that we would like to have the guidelines revisited in two to three years.

**The Chairman:** We can report at any time.

Ces recommandations visent toutes l'enfant adulte qui peut contribuer à son éducation, qui vit peut-être avec un de ses parents ou avec les deux à tour de rôle ou qui ne vit peut-être pas avec eux, mais se trouve dans le besoin. Les adolescents ou les jeunes adultes qui font des études postsecondaires sont dans une situation particulière.

J'approuve certaines de ces recommandations, mais j'en conteste d'autres; certaines risquent de rendre la situation encore plus complexe. L'objectif est de simplifier les choses, mais le processus doit être transparent. Les gens touchés par les lignes directrices doivent comprendre comment elles ont été instaurées au lieu de les contester; ils doivent comprendre leur genèse et savoir qu'elles s'appliquent à tous.

**Le président:** Merci, monsieur Gardiner.

**Le sénateur Cools:** Je tiens à remercier M. Gardiner pour avoir comparu devant nous ce matin. Je crois qu'il a consacré beaucoup de temps à ses travaux. Comme son témoignage est beaucoup plus dense que d'autres que nous avons recueillis lors de séances antérieures, je propose que ses documents soient versés au compte rendu.

Nombre de témoins consacrent beaucoup de temps à la rédaction de leurs documents, puis les résument devant nous pour prendre moins de temps, et le compte rendu ne fait état que de ce qu'ils ont dit.

Monsieur le président, le texte de M. Gardiner pourrait-il être versé au compte rendu?

**Le président:** Est-ce d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** C'est d'accord.

*(Pour le texte du document, voir l'Annexe 5900/S2-SS-1, 6 «1», p. 6«1»: 8.)*

**Le sénateur Cools:** Monsieur Gardiner, nous sommes toujours heureux lorsque comparaissent devant le comité des témoins de votre calibre à qui on peut demander leur avis sur les recommandations du groupe de témoins suivant. Je vous félicite, de même que les prochains témoins. Je dois dire qu'il se fait un travail fantastique en Alberta dans ce domaine particulier.

Vous avez dit que le comité et les sénateurs devraient se dépêcher de tirer leurs conclusions. Les autres témoins que nous avons accueillis et qui sont en général tous des avocats nous ont dit qu'il était trop tôt pour se prononcer. Vous nous conseillez de tirer des conclusions avant que les systèmes, les attitudes et les méthodes figent. Je vous demande de persister dans votre commentaire.

**Le sénateur Cohen:** J'aimerais poser une autre question à ce propos. Vous avez également dit, monsieur Gardiner, que les lignes directrices seraient revues dans cinq ans. Je tiens à signaler que lorsque le comité étudiant le projet de loi C-41 s'est réuni, nombre d'entre nous avons déclaré qu'une période de cinq ans était trop longue et que nous aurions aimé que les lignes directrices soient réexaminées dans deux ou trois ans.

**Le président:** Nous pouvons faire rapport n'importe quand.

**Senator Cools:** Yes. I have been reviewing some of the case law and I have before me a case in which Mr. Gardiner appeared as an expert witness. The case is an Alberta case, Court of Queen's Bench, *Middleton v. MacPherson*, June of 1997. The judge in the case is Judge Moreau, who said the following, at page 341 of the judgment:

It would be an easier exercise for the courts to determine what is an extraordinary school expense if there was evidence of what expenses were taken into account when creating the table amounts.

Mr. Gardiner, your concerns are being echoed more widely than we think.

You talk about the need for the Department of Justice, and obviously Parliament, to pay close attention to the issue of standards for software usage. I will not put a question to you on that but I thank you for that recommendation. Perhaps, Mr. Chairman, when the Department of Justice individuals come before us again we can ask them to review the very question that Mr. Gardiner has raised.

We must be reminded at all times, honourable senators, that we were told that these guidelines were needed and necessary to simplify the field. It would be simpler in search of uniformity, to have table amounts to which everyone can refer. We are now told that it is enormously complex, and that massive software and programs are needed for judges and lawyers to understand all of this. Furthermore, some of the software currently in use, unless people pay careful attention will yield different results.

The final point I should like to underline from Mr. Gardiner's remarks is his concern regarding the next witness's recommendations about the guidelines being based on the income of both parents. I believe the witness actually said that he is respectful of the Quebec situation, where both incomes are taken into consideration.

The reason I put some of this on the record, Mr. Gardiner, is that you do not know the background of this committee and how we got where we are. The sort of data that you presented this morning is difficult to get before the committee. I would even describe it as elusive. It is the sort of data that we really need. One of the issues that we have had to face is that while these guidelines are called "guidelines", they are really not guidelines at all. It is a novel exercise of the use of what we call "subordinated" or "delegated" legislation; in other words, regulations. What we have is an unusual situation, which many of us on this committee objected to when Bill C-41 came before us, which was, in essence, the use of regulations to evolve these commands, these orders.

You have not wrapped your mind around that and I wonder if you could do so, regarding the use of the regulatory powers to do this particular task?

**Mr. Gardiner:** I would attempt to answer that if I understood the political need for all of this.

**Le sénateur Cools:** Oui. J'ai examiné une partie de la jurisprudence et j'ai trouvé un cas pour lequel M. Gardiner était témoin expert. Il s'agit de l'affaire *Middleton c. MacPherson* qui a été entendue à la Cour du Banc de la Reine en Alberta, en juin 1997. À la page 341 de son jugement dans cette affaire, le juge Moreau a dit:

Il serait plus facile pour les tribunaux de déterminer ce qu'est une dépense extraordinaire au titre des études s'ils savaient de quelles dépenses il a été tenu compte pour l'établissement des montants figurant dans les tableaux.

Monsieur Gardiner, vos préoccupations sont plus répandues que nous ne pensons.

Vous parlez de la nécessité que le ministère de la Justice, et donc le Parlement, accorde une attention particulière à la question des normes d'utilisation des logiciels. Je ne vous poserais pas de question à ce sujet, mais je vous remercie de cette recommandation. Monsieur le président, lorsque les représentants du ministère de la Justice comparaitront à nouveau devant nous, nous pourrions peut-être leur demander d'examiner la question même que M. Gardiner a soulevée.

Honorables sénateurs, il ne faut jamais oublier qu'on nous a dit que ces lignes directrices étaient nécessaires pour simplifier le domaine. Il serait plus simple, par souci d'uniformisation, de prendre des montants du tableau sur lesquels tout le monde puisse se baser. On nous dit maintenant que cela est incroyablement compliqué et qu'une quantité impressionnante de logiciels et de programmes est nécessaire pour que les juges et les avocats puissent comprendre tout cela. De plus, à moins de faire très attention, certains des logiciels actuellement utilisés peuvent produire des résultats différents.

Le dernier point que j'aimerais souligner au sujet des observations de M. Gardiner est sa préoccupation concernant les recommandations du témoin suivant sur le fait que les lignes directrices soient basées sur le revenu des deux parents. Je crois que le témoin a dit avoir du respect pour le modèle du Québec, où les deux revenus sont pris en considération.

Monsieur Gardiner, la raison pour laquelle je précise cela, c'est que vous ne connaissez pas la raison d'être de notre comité et comment nous en sommes venus à ce point. Les renseignements que vous avez présentés ce matin sont difficiles à soumettre au comité. Je dirais même qu'ils sont vagues. C'est le genre de renseignements dont nous avons vraiment besoin. Un des problèmes que cela nous pose est que ces lignes directrices sont appelées «lignes directrices», mais en réalité, elles n'en sont pas. C'est un exercice original de l'utilisation de ce qu'on appelle des lois «subordonnées» ou «délégées». Autrement dit, des règlements. Il s'agit d'une situation inhabituelle à laquelle nombre d'entre nous se sont objectés lorsque nous a été présenté le projet de loi C-41, qui était essentiellement l'utilisation de règlements pour élaborer ces commandements, ces ordonnances.

Vous n'avez pas bien saisi cela et je me demande si cela vous est possible, en ce qui concerne le recours aux pouvoirs réglementaires pour y parvenir.

**M. Gardiner:** J'essaierais de répondre à votre question si je comprenais la nécessité politique de tout cela.



The comment that you made, Senator Cools, on elusive data is interesting. I knew that in Alberta, because we commenced on May 1, we had data. It was being generated daily within the court system. I very much wanted access to the public information concerning what is happening as soon as possible. My next task will be to analyse the special expenses. I want to know which of the six special expenses is most commonly asked for, the ages of children it relates to, the frequency, and so on, to testify my personal belief that there are three of them that are really important and the other three are less important, the other three being the extra-curricular activities. That is an area where you create litigation because if we were not arguing about inflated budgets before we are now arguing about whether or not the piano lessons will be taken, whether or not the son should be a ballet dancer or a golf pro. That kind of thing should be avoided and the way to do that is to eliminate it from one of the exceptions.

The data is available. There are short-term federal pilot projects under way across Canada. This committee should be getting access to that sometime this summer. I am telling you in advance, at least from Alberta's perspective, what you might start to see, namely, that applicants and payers are both male and female, both of them have custody and there are non-custodial parents.

Regarding income variations, it is interesting to note that in shared parenting situations the income of both a male and female is higher than in sole custody or split custody. That tells me that if you are a sharing parent you must be making lots of money or more than the average. Things like that should be of interest; however, I do not know if it leads to any changes in the law.

To return to your comment, Senator Cohen, I knew that the guidelines would be reviewed within five years but I am pleased to hear that within two or three years something will be done if there are inequities within them, rather than say we will let it go its true course.

**Senator Losier-Cool:** My question is perhaps more appropriate for the next group, but you spoke about shared parenting. You said that shared parenting works and we do not see the necessity to include a section for shared parenting.

In the cases that I know about concerning shared parenting it must be parents with money so that it works. Is that what you have felt also in your experience?

**Mr. Gardiner:** That is what I have found. In the analysis of the cases in Alberta parents who are involved in a shared parenting arrangement with their children have higher than average incomes. Clearly, there is a duplication of households; they tend to have three-bedroom homes for each of them, they may have duplication of child costs, and so on.

The parents in those relationships have a higher average income by necessity. For those parents who would like to have shared parenting this probably means that where the income of one of

Sénateur Cools, votre observation sur les renseignements vagues est intéressante. Je savais cela en Alberta, parce que nous avons commencé le 1<sup>er</sup> mai, nous avions des données. Elles étaient produites quotidiennement par l'appareil judiciaire. Je tenais avant tout à avoir accès à l'information publique sur ce qui se passe le plus vite possible. Ma prochaine tâche sera d'analyser les dépenses spéciales. Je veux savoir laquelle des six dépenses spéciales est la plus souvent demandée, l'âge des enfants concernés, la fréquence, et cetera, pour pouvoir confirmer mon opinion personnelle que trois d'entre elles sont vraiment importantes et que les trois autres le sont moins, ces dernières concernant les activités parascolaires. C'est un domaine pour lequel vous créez des litiges, car si nous ne débattions pas de budgets gonflés auparavant, nous discutons maintenant pour savoir si des leçons de piano seront prises ou non, si le fils devrait devenir danseur de ballet ou golfeur professionnel. Il faudrait éviter ce genre de choses et pour ce faire, il faut les supprimer d'une des exceptions.

Nous disposons des données. Des projets pilotes fédéraux à court terme sont en cours dans l'ensemble du Canada. Le comité devrait avoir accès aux résultats de ces projets dans le courant de l'été. Je peux vous dire d'avance, au moins en ce qui concerne l'Alberta, ce que vous devriez commencer à voir, c'est-à-dire que les demandeurs et les payeurs sont des hommes et des femmes, les deux ont la garde et il y a des parents qui n'ont pas obtenu la garde.

En ce qui concerne la variation des revenus, il est intéressant de remarquer qu'en situation de responsabilités partagées, le revenu des hommes comme des femmes est plus élevé qu'en situation de garde exclusive ou de garde partagée. Cela indique que le parent qui assume des responsabilités partagées gagne beaucoup d'argent ou plus que la moyenne. C'est intéressant, cependant, je ne sais pas si cela mène à une modification de la loi.

Pour en revenir à votre observation, sénateur Cohen, je savais que les lignes directrices devaient être revues dans cinq ans et je suis heureux d'apprendre que quelque chose sera fait d'ici deux ou trois ans si elles contiennent des iniquités, plutôt que de continuer comme si de rien n'était.

**Le sénateur Losier-Cool:** Ma question est peut-être plus pertinente pour le groupe qui suit, mais vous avez parlé de responsabilités partagées en indiquant que cela fonctionne et qu'on ne voit pas la nécessité d'inclure une section sur ce point.

Dans les cas de responsabilités partagées que je connais, les parents doivent avoir de l'argent pour que cela fonctionne. Est-ce que vous avez eu la même impression dans les cas que vous avez étudiés?

**M. Gardiner:** C'est ce que j'ai constaté. Dans l'analyse des cas albertains, les parents en situation de responsabilités partagées envers leurs enfants ont des revenus supérieurs à la moyenne. C'est évident, il y a double emploi des foyers, chacun des parents ayant en général une maison de trois chambres à coucher. Il peut également y avoir dédoublement des coûts liés aux enfants, et cetera.

Les parents dans ces situations ont nécessairement un revenu supérieur à la moyenne. Pour les parents qui aimeraient avoir un tel arrangement et dont le revenu de l'un d'eux est nettement

them is significantly lower than the other it is not possible. When you have no income and high income you cannot have a shared parenting arrangement unless there is a payment of spousal support to the other spouse.

**Senator Cools:** That is what divorce is for, namely, wealthy people.

**The Chairman:** Senator Losier-Cool is from New Brunswick, as is Senator Cohen.

**Senator Cohen:** My question involves the other end of the economic scale. What happens to people in poverty, who do not have the funds to go to a lawyer or an accountant? Where do they end up? Who is there to give them the support that they need?

**Mr. Gardiner:** In terms of dealing with the guidelines?

**Senator Cohen:** Yes, because Legal Aid is almost extinct.

**Mr. Gardiner:** In Alberta — but this is not common across Canada, and that troubles me — there are child support centres in Edmonton and Calgary. The unrepresented — that is, people with no income — can go into those centres and fill out questionnaires. They will be assisted in coming to a conclusion about the table amount and their expenses. They will then be sent upstairs to the courtroom to appear before a judge with a complete analysis of their situation based on factual evidence — that is, tax returns, and so on. There is within the court system in Alberta the ability to get some assistance.

**Senator Cohen:** What if those who are unrepresented do not understand the legalities or express concern because some of them do not have an education? What happens to them?

**Mr. Gardiner:** In the child support centres in Edmonton and Calgary there are lawyers on staff. These are not clerks but actual lawyers who understand the law. You are provided with fair representation. Legal Aid will provide that.

Some of the other provinces, though, are not yet ready to assist those who are unrepresented or uneducated in terms of the guidelines and how that will impact upon their lives. That is troublesome, because when you have regulations that affect people you should provide education for them concerning those regulations.

**Senator Cohen:** Mr. Gardiner said that we need to educate and train the judiciary and lawyers. He also said they need more support with software, which they do not have now, and so on. You also said that you hope this situation will change in time, and that eventually these things will happen.

What troubles me is that those guidelines should have waited until all this was put in place. The guidelines that affect marriages, children and the well-being of a family are now in effect, while judges and lawyers still need training to be able to handle them.

We must think about that in the future because it is unfair to the Canadian people.

inférieur à celui de l'autre, cela est impossible, à moins qu'une pension alimentaire ne soit versée par l'un des parents à l'autre.

**Le sénateur Cools:** C'est ce pourquoi le divorce est fait, c'est-à-dire les gens riches.

**Le président:** Le sénateur Losier-Cool vient du Nouveau-Brunswick, comme le sénateur Cohen.

**Le sénateur Cohen:** Ma question porte sur l'autre extrémité de l'échelle économique. Qu'arrive-t-il aux gens pauvres qui ne peuvent se payer les services d'un avocat ou d'un comptable? Qu'advient-il d'eux? Qui peut leur apporter le soutien dont ils ont besoin?

**M. Gardiner:** Pour comprendre les lignes directrices?

**Le sénateur Cohen:** Oui, parce que l'aide juridique a presque disparu.

**M. Gardiner:** En Alberta — mais cela n'est malheureusement pas le cas dans l'ensemble du Canada — il existe des centres d'aide aux enfants à Edmonton et à Calgary. Les gens non représentés, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de revenu, peuvent se présenter à ces centres et remplir des questionnaires. On les aidera à en venir à une conclusion sur le montant indiqué dans les tableaux et leurs dépenses. On les fait ensuite comparaître devant un juge avec une analyse complète de leur situation basée sur des preuves factuelles, c'est-à-dire déclarations de revenus et autres. L'appareil judiciaire de l'Alberta peut offrir de l'aide.

**Le sénateur Cohen:** Qu'arrive-t-il aux personnes non représentées qui ne comprennent pas les aspects juridiques ou qui se disent préoccupées parce qu'elles n'ont pas d'instruction?

**M. Gardiner:** Dans les centres d'aide aux enfants d'Edmonton et de Calgary, il y a des avocats. Ce ne sont pas des commis, mais de vrais avocats qui comprennent la loi. Une représentation équitable est fournie. Cela est assuré par l'aide juridique.

Cependant, d'autres provinces ne sont pas prêtes à aider les personnes non représentées ou ne connaissant pas les lignes directrices et les incidences qu'elles peuvent avoir sur leur vie. C'est ennuyeux, car lorsque des règlements touchent les gens, il faudrait que ces derniers les connaissent.

**Le sénateur Cohen:** M. Gardiner a dit que nous devons instruire et former les juges et les avocats. Il a également déclaré qu'ils ont besoin de plus de soutien pour l'utilisation des logiciels, ce qu'ils n'ont pas, et cetera. Vous avez également dit espérer que cette situation change à l'avenir et que cela finira par se produire.

Je m'inquiète du fait que ces lignes directrices n'auraient pas dû être adoptées avant que tout cela ne soit mis en place. Les lignes directrices touchant le mariage, les enfants et le bien-être des familles sont maintenant en vigueur, alors que les juges et les avocats ont encore besoin de formation pour pouvoir les appliquer.

Il faudra penser à cela à l'avenir, car cette situation est injuste pour les Canadiens.



**The Chairman:** Thank you again, Mr. Gardiner, for your testimony this morning and for the material that you have left with us, which will form part of the record and the verbatim transcript of the committee.

Next, we will hear from Marina Forbister and Michael LaBerge from the Equitable Child Maintenance and Access Society.

The Equitable Child Maintenance and Access Society currently represents in excess of 1,700 western Canadian families. Their members are both men and women from Alberta, British Columbia, Saskatchewan and Manitoba. They are parents — both custodial and non-custodial — grandparents, and others who are concerned with the inequities in family breakdown situations.

You have presented a brief to us. Please proceed.

**Mr. Michael A. LaBerge, President, Equitable Child Maintenance and Access Society:** Thank you for inviting us here a second time to present to this committee. We appreciate the effort that this committee has made in continuing the analysis of different issues that are affecting families across Canada.

First, we have a submission which we gave the committee. Because of the time constraints here we request that our submission be appended to the record and that it be treated as if it were read.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

(For text of document, see Appendix 5900/S2-SS-1, 6 "2", p. 6«2»:1.)

**Mr. LaBerge:** Thank you. We will then proceed.

Marina Forbister will speak about some of the items contained in the submission. I will then follow up with a couple of comments on the statistics that Mr. Gardiner put together.

First, with regard to Mr. Gardiner's data, we pushed as much as we could to have him come down here. Data was available and we felt that it was important for this committee to have that empirical data and to match it to see not only what is happening but also the anecdotal data associated with that and analyse it accordingly.

I appreciate the work Mr. Gardiner has put together. As I stated to Mr. Gardiner earlier, there were a few surprises, but because we did not like the song does not mean we will shoot the piano player.

I will now ask Ms Forbister to continue.

**Ms Marina Forbister, Past President, Equitable Child Maintenance and Access Society:** I am a chartered accountant. I have been working in the area of matrimonial breakdown for approximately 15 years. I moved three years ago to Alberta, but before that I was in public practice for 10 years and a partner in a CA firm, where a lot of my work was in the area of matrimonial

**Le président:** Encore merci, monsieur Gardiner, pour votre témoignage de ce matin et pour les documents que vous nous avez apportés et qui constitueront une partie du dossier et du compte rendu textuel du comité.

Nous entendrons maintenant Mme Marina Forbister et M. Michael LaBerge de la Equitable Child Maintenance and Access Society.

La Equitable Child Maintenance and Access Society représente actuellement plus de 1 700 familles de l'Ouest canadien. Ses membres sont des hommes et des femmes de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Manitoba. Ce sont des parents, ayant la garde de leurs enfants ou non, des grands-parents et d'autres personnes préoccupées par les injustices qui découlent de l'éclatement des foyers.

Vous nous avez présenté un mémoire. Vous avez la parole.

**M. Michael A. LaBerge, président, Equitable Child Maintenance and Access Society:** Je vous remercie de nous avoir invités à témoigner une deuxième fois devant le comité. Nous apprécions les efforts déployés par votre comité pour poursuivre l'analyse de différentes questions qui touchent les familles dans l'ensemble du Canada.

D'abord, nous avons présenté un mémoire au comité. En raison des contraintes de temps, nous demandons que notre mémoire soit joint en annexe au compte rendu et qu'il soit traité comme s'il avait été lu.

**Le président:** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

(Pour le texte du document, voir l'Annexe 5900/S2-SS-1, 6 «2», p. 6«2»:19.)

**M. LaBerge:** Me: Nous allons commencer.

Mme Marina Forbister parlera de certains des points soulevés dans le mémoire. Je poursuivrai ensuite avec quelques commentaires sur les statistiques que M. Gardiner a rassemblées.

D'abord, en ce qui concerne les données de M. Gardiner, nous avons fait tout notre possible pour qu'il vienne ici. Nous avions les données et nous avons pensé qu'il était important que le comité dispose des données empiriques, les compare pour voir non seulement ce qui se passe, mais qu'il ait également les données anecdotiques connexes et les analyse en conséquence.

J'apprécie le travail qu'a fait M. Gardiner. Comme je lui ai indiqué plus tôt, il y a eu quelques surprises, mais ce n'est pas parce que nous n'avons pas aimé la chanson que nous allons tirer sur le pianiste.

Je vais maintenant demander à Mme Forbister de poursuivre.

**Mme Marina Forbister, présidente sortante, Equitable Child Maintenance and Access Society:** Je suis comptable agréée et j'ai travaillé dans le domaine de la séparation et du divorce durant environ 15 ans. J'ai déménagé en Alberta il y a trois ans, mais avant cela, j'ai été en pratique publique durant 10 ans et associée dans une firme de CA, où j'ai beaucoup

breakdown. I am actually a custodial mother and have felt that this situation needed to be addressed for a good many years.

I do support the idea of guidelines. However, our problem is that we do not particularly support these guidelines. We believe there are areas where these guidelines could be substantially improved.

First, I should like to let the committee know what my references are in the brief. We talk about data prepared by Statistics Canada. That is based on a publication entitled "Family Expenditures in Canada", which was put out by Statistics Canada. It provides a very detailed breakdown, by age, gender and locale, of what it costs to raise children in Canada.

Second, we looked at the summary of the federal-provincial/territorial task force and what they came up with for guideline amounts. We compared that with what was presented by the federal government. As has been previously stated, we believe that the federal government was hasty in putting forth these guidelines without the proper analysis.

Our first recommendation to this committee is that you request from the federal Department of Justice the make-up of those numbers. Without knowing what is in the base — that is, the guideline amount — it is difficult to determine whether or not the guidelines are accurate or if they need to be adjusted up or down. We do not know what is made up in there. The judges are asking for that, we are asking for that and the committee members are asking for that. That would be a good starting point.

Moving on to our paper, I wish to make a correction on page 4, the second line. It states "yet in each case the base income is \$65,000." That number should be \$60,000 for illustrative purposes.

We touched briefly on the expenses of the non-custodial parent. In looking at the numbers that were prepared by the federal-provincial/territorial task force there was no recognition of the fact that while the children are in the home of the custodial parent the non-custodial parent still maintains those expenses.

In testimony before this committee in February Mr. Epstein testified that a reason to maintain child support for post-18 or post-age of majority children was that the non-custodial parent still must maintain the bedroom and so on for the six or seven times that the child is home from university. That is a good reason for those same expenses to be included in the non-custodial parent's home. Even when the children are in the custodial parent's home the other parent bears a certain level of expense.

I will touch only briefly on parenting time. There has been much discussion about the 40 per cent. We believe that if that number were a sliding scale there would not be the amount of litigation there is trying to achieve the 40 per cent and trying to prevent the other side from attaining the 40 per cent. The 40 per cent was chosen as a number to quantify what "substantially equal" would be, but it is really not an issue.

travaillé dans le domaine dont je viens de parler. Je suis une mère ayant la garde et j'estimais depuis un bon nombre d'années qu'il fallait s'occuper de cette question.

Je suis en faveur de lignes directrices. Cependant, le problème est que nous ne sommes pas particulièrement en faveur de ces lignes directrices. Nous croyons que certains aspects de ces lignes directrices pourraient être grandement améliorés.

Premièrement, je tiens à ce que le comité sache quelles sont les références du mémoire. Il s'agit de données préparées par Statistique Canada qui sont basées sur une publication intitulée: «Dépenses des familles au Canada», produite par Statistique Canada, qui donne la répartition, selon l'âge, le sexe et le lieu, de ce qu'il en coûte d'élever des enfants au Canada.

Deuxièmement, nous avons examiné le sommaire du groupe de travail fédéral-provincial-territorial et les montants qu'il a proposés dans les lignes directrices. Nous avons comparé cela avec ce qui a été présenté par le gouvernement fédéral. Comme nous l'avons dit tout à l'heure, nous croyons que le gouvernement fédéral a agi de façon précipitée en publiant ces lignes directrices sans avoir effectué au préalable les analyses nécessaires.

La première recommandation que nous vous faisons est que vous demandiez au ministère fédéral de la Justice d'où proviennent ces chiffres. Car si on ne sait pas ce qu'il y a à la base — c'est-à-dire le montant indiqué dans les lignes directrices — il est difficile de déterminer si les lignes directrices sont exactes ou s'il est nécessaire de les rajuster à la hausse ou à la baisse. Nous ne savons pas comment ces montants sont établis. Les juges veulent le savoir, nous aussi, de même que les membres du comité. Ce serait un bon point de départ.

Passons à notre document. J'aimerais apporter une correction à la deuxième ligne de la page 5, qui s'énonce ainsi: «Cependant, dans ces deux cas, le revenu de base est de 65 000 \$». Il faudrait lire 60 000 \$, à titre d'exemple.

Nous avons brièvement traité des dépenses du parent n'ayant pas la garde. En examinant les chiffres préparés par le groupe de travail fédéral-provincial-territorial, on ne reconnaissait pas le fait que bien que les enfants vivent chez le parent ayant la garde, le parent n'ayant pas la garde assume cependant ces dépenses.

Lors de son témoignage devant le comité en février, M. Epstein a déclaré qu'une des raisons du maintien de la pension alimentaire pour les enfants de plus de 18 ans ou majeurs était que le parent n'ayant pas la garde doit assurer le gîte et d'autres dépenses pour les six ou sept fois que l'enfant est en congé universitaire. C'est une bonne raison d'inclure ces mêmes dépenses pour le logement du parent n'ayant pas la garde. Même lorsque les enfants vivent chez le parent ayant la garde, l'autre parent assume certaines dépenses.

Je ne traiterai que brièvement du temps consacré aux responsabilités parentales. On a beaucoup parlé de la règle des 40 p. 100. Nous croyons que si ce chiffre était une échelle mobile, il n'y aurait pas autant de poursuites pour tenter d'atteindre les 40 p. 100 et d'essayer d'empêcher l'autre partie de les atteindre. Le chiffre de 40 p. 100 a été choisi pour quantifier ce qui serait «sensiblement égal», mais ce n'est pas vraiment une question litigieuse.



With regard to extraordinary expenses, when the government was coming up with the guidelines we were told that these guidelines would decrease litigation. That was one of their premises. This has, in fact, not happened. In fact, we have a base amount. One side can ask for add-ons and the other side can ask for reductions and then you end up in litigation.

We believe that those areas must be addressed. People need to know what is included in the base amount in order to know whether they are justified in asking for an add-on. When we appeared before the other committee we suggested that the undue hardship provisions would be very difficult to obtain and I believe that Mr. Gardiner's empirical data supports that. Of the nearly 2,800 cases 34 cases of undue hardship were allowed. That is one 1.25 per cent. As we suggested, it is not attainable.

We encountered a case where, although the guidelines are mandatory, the judge was not willing to comply with them. The guideline amount would have resulted in lower child support being awarded to our member and the judge just refused to comply. She said that in her opinion the evidence did not constitute a change of circumstances. There is no avenue of appeal on that. It is very expensive. If the judge is not willing to comply with the guidelines, even though they are mandatory, there are few options open.

**The Chairman:** I wish to note that we should consult with legal advisers on that.

**Ms Forbister:** We felt that was a very significant judgment. If we have encountered that it must be happening elsewhere as well. We brought that particular case with us. The judge basically did not accept that there was a change of circumstances and did not award it.

**The Chairman:** I am not sure that I want to get into particular cases with the department, but at some point we will have a chance to talk to lawyers from the Department of Justice about this. Please continue.

**Ms Forbister:** Tax treatment was dealt with before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce in Bill C-92. At that time the committee saw it as a very disadvantageous tax move. We would support it as an elective provision for the parties.

Alternatively, we do not believe that the fact that it imposes a budgeting hardship is an adequate reason for having the tax treatment changed because all wages are net of tax. That could be a situation where the tax was sent in at source through the MEP program or whatever. There are ways around that.

Finally, I should like to deal with the issue of accountability. One of our members wrote to the previous Minister of Justice, Mr. Allan Rock, at the time the guidelines were coming in. I have a letter dated December 19 in which he specifically states that the courts have determined that accountability is not in the best interests of the children. I believe that very clearly illustrates how

En ce qui concerne les dépenses extraordinaires, lorsque le gouvernement a proposé les lignes directrices, il nous a dit qu'elles diminueraient les poursuites. C'était une de ses promesses. Cela ne s'est pas produit. En réalité, nous avons un montant de base. Une partie peut demander des suppléments, l'autre partie peut demander des réductions et on se retrouve alors avec une poursuite.

Nous croyons qu'il faut régler ces problèmes. Les gens doivent savoir ce qui est inclus dans le montant de base afin de déterminer s'ils ont raison de demander un supplément. Lorsque nous avons comparu devant le comité de l'autre endroit, nous avons indiqué que les dispositions sur les difficultés excessives seraient très difficiles à obtenir et je crois que les données empiriques de M. Gardiner viennent étayer cela. Sur près de 2 800 cas, 34 ont bénéficié de ces dispositions, soit 1,25 p. 100. Comme nous l'avons indiqué, ce n'est pas réalisable.

Nous avons connu un cas où, bien que les lignes directrices soient obligatoires, la juge n'a pas voulu s'y conformer. Le montant indiqué dans les lignes directrices aurait entraîné une réduction de la pension alimentaire pour enfants accordée à notre membre et la juge a tout simplement refusé de s'y conformer. Elle a dit qu'à son avis la preuve ne constituait pas un changement de circonstances. Il n'y a pas de possibilité d'appel dans ce cas. Cela coûte très cher. Si le juge ne veut pas se conformer aux lignes directrices, même si elles sont obligatoires, il ne reste pas beaucoup de choix.

**Le président:** Je tiens à préciser qu'il faudrait consulter des conseillers juridiques sur ce point.

**Mme Forbister:** Nous avons eu l'impression que ce jugement était très significatif. S'il a eu lieu, cela doit se produire également ailleurs. C'est pourquoi nous avons apporté ce cas particulier. En fait, la juge n'a pas accepté qu'il y avait un changement de circonstances et ne l'a pas accordé.

**Le président:** Je ne suis pas certain de vouloir traiter de cas particuliers avec le ministère, mais à un moment donné, nous aurons la possibilité de parler à des avocats du ministère de la Justice à ce propos. Veuillez poursuivre.

**Mme Forbister:** Le traitement fiscal a été abordé devant le comité sénatorial permanent des banques et du commerce lors de l'examen du projet de loi C-92. À ce moment-là, le comité considérait que c'était une initiative fiscale désavantageuse. Nous sommes en faveur de son utilisation par les parties comme disposition facultative.

Par contre, nous ne croyons pas que le fait qu'il impose des difficultés budgétaires soit une raison suffisante de modifier le traitement fiscal, car tous les salaires sont nets. Cela pourrait entraîner une situation dans laquelle l'impôt est prélevé à la source au moyen du programme P.E.M. ou autrement. Il y a des façons d'éviter cela.

Enfin, j'aimerais traiter de la question de la responsabilité. Un de nos membres a écrit au ministre de la Justice précédent, M. Allan Rock, au moment où les lignes directrices ont été mises en place. J'ai une lettre datée du 19 décembre dans laquelle il indique spécifiquement que les tribunaux ont déterminé que la responsabilité n'est pas dans l'intérêt de l'enfant. Je crois que cela



the phrase "the best interests of the children" has been twisted to mean whatever the particular author wishes it to mean.

In the area of child of the marriage, we are strong supporters of the belief that once children reach the age of majority they are no longer children, that they are adults and should be treated as such. If there is a provision in our social system whereby these individuals have a method of financing their education it should be available to all children. It should not be financed by only one parent but by both. We believe that the empirical data presented by Mr. Gardiner supports that this is a significant area in that of the 2,800 cases 200 dealt with adult children. That is a very significant number. Previous witnesses have said that "child of the marriage" only affects a few cases. In fact, it affects a lot of cases.

Finally, I should like to comment on the empirical data presented by Mr. Gardiner on page F. He cites child support amounts of 19 per cent, 29 per cent and 38 per cent of the payer's annual gross income. We believe that this relates directly back to the ability to pay.

To put that into numbers, which is what accountants like to do, \$100,000 is considered a significant income in Canada. In Alberta there would be approximately \$48,000 of tax paid on that. With three children the percentage is 38 per cent, which I have rounded out to 40 per cent. At that level, \$40,000 of the payer's annual income would be going to child support, leaving a net amount of \$12,000 — \$1,000 per month for a person making \$100,000. That is why we submit that the net cash left to the payer must be a consideration. In many situations our members are left with \$200 a month with which to support themselves. While we recognize that the children must be supported that cannot be done by driving one parent into poverty.

**Mr. LaBerge:** I should like to continue along the lines of Mr. Gardiner's data and summarize a couple of the pages of statistics. If there is any doubt Mr. Gardiner can correct me.

The first statistic is that 43 per cent of the cases were resolved by the parties themselves. This was a surprise to us. Our submission was prepared before we had the data in hand. We doubted the statistic from the federal-provincial/territorial task force that 10 per cent of divorces go to trial and litigation. We thought that our province must be a very odd case because we have a lot of people having problems with ex-spouses and the legal system itself. That is why we went further to see whether the data supported that figure.

It turns out that rather than 10 per cent the correct figure is 43 per cent. Approximately 43 per cent of divorcing couples have no problems. That means that 57 per cent are having problems. In our society we accept the fact that marriages can break down. What is making the 43 per cent work and what is the problem with the 57 per cent?

démontre très clairement la façon dont l'expression «l'intérêt de l'enfant» a été dénaturée pour lui donner le sens que chacun veut lui donner.

En ce qui concerne l'enfant du mariage, nous croyons fermement qu'une fois que les enfants atteignent l'âge de la majorité, ils ne sont plus des enfants mais des adultes et doivent être traités comme tels. Si notre système social contient une disposition par laquelle ces personnes ont un moyen de financer leurs études, il doit être accessible à tous les enfants. Il ne devrait pas être financé par un seul parent, mais par les deux. Nous croyons que les données empiriques présentées par M. Gardiner indiquent qu'il s'agit d'un aspect important du fait que sur les 2 800 cas, 200 concernaient des enfants adultes. C'est un chiffre très significatif. Des témoins précédents ont déclaré que la disposition sur «l'enfant du mariage» ne touche que quelques cas. En fait, cela touche de nombreux cas.

Pour terminer, j'aimerais faire des observations sur les données empiriques présentées par M. Gardiner à la page F. Il cite des montants de pension alimentaire pour enfants de 19, 29 et 38 p. 100 du revenu brut annuel du payeur. Nous croyons qu'il y a un lien direct avec la capacité de payer.

Pour traduire cela en chiffres, ce que les comptables aiment faire, un revenu de 100 000 \$ est considéré comme important au Canada. En Alberta, l'impôt payé sur ce montant serait d'environ 48 000 \$. Pour trois enfants, la pension est de 38 p. 100, que j'ai arrondie à 40 p. 100. À ce taux, 40 000 \$ du revenu annuel du payeur sont attribués à la pension alimentaire pour enfants, ce qui laisse un montant net de 12 000 \$, soit 1 000 \$ par mois pour une personne gagnant 100 000 \$ par an. Voilà pourquoi nous soutenons qu'il faut prendre en considération le montant net qu'il reste au payeur. Dans de nombreux cas, il ne reste à nos membres que 200 \$ par mois pour vivre. Tout en reconnaissant qu'il faut subvenir aux besoins des enfants, cela ne doit pas se faire en mettant un parent dans la pauvreté.

**M. LaBerge:** J'aimerais poursuivre avec les données de M. Gardiner et résumer quelques pages de statistiques. En cas de doute, M. Gardiner peut me corriger.

Selon la première statistique, 43 p. 100 des cas ont été résolus par les parties intéressées. Cela nous a étonnés. Notre mémoire avait été rédigé avant que nous ayons ces données. Nous doutions des statistiques du groupe de travail fédéral-provincial-territorial, selon lesquelles 10 p. 100 des divorces faisaient l'objet d'un procès et de litige. Nous nous sommes dit que notre province devait être un cas vraiment à part parce que beaucoup de gens ont des problèmes avec leur ex-conjoint et le système judiciaire même. C'est pourquoi nous avons poussé notre recherche plus loin pour voir si les données confirmaient ces chiffres.

Nous nous sommes rendu compte que le chiffre exact n'était pas 10 p. 100, mais 43 p. 100. Environ 43 p. 100 des couples qui divorcent le font sans problème. Cela implique que 57 p. 100 en ont. Dans notre société, nous admettons que les mariages peuvent échouer. Qu'est-ce qui fait que 43 p. 100 des couples divorcent facilement alors que 57 p. 100 d'entre eux ont des problèmes?



We have heard from Mr. Gardiner and other witnesses in the past that shared parenting does have a way of getting people together. What we do notice is that — and Mr. Gardiner, again, mentioned this — there is a high level of compliance and cooperation between parents. In this particular case he mentions that the shared parents have a higher level of income. Let us suppose that our system was built on the premise of shared parenting and cooperation instead of sole custody, access, litigation and adversity. As Canadians, we would see a much higher level of compliance with the law, we would see a much higher level of cooperation, we would see a much higher level of parents sitting down if two lawyers were to say that the law states you must sit down and put together a parenting plan. What works for you from a time standpoint, and then we also have a guideline level that will be associated because with your levels of income it takes a certain amount of money to pay for the child's upbringing. With those two factors, under the principle and the premise of shared parenting and cooperation, we would have a much healthier society. That is the first statistic as far as why people are out there and why we wanted to have this data in hand.

I have some other statistics. Approximately 90 per cent of the support recipients experienced an increase in the child support award. Of those people who had extra expenses, the section 7 expenses added on, the amount of increase above the base amount was 25 per cent. I remember that in some of the readings we had of the previous witnesses they suggested that no one is coming back to the courts, we are not having problems with it, therefore it must be working. Other statements have come up that if the levels are there and they are that high then, obviously, the amounts of the tables are too low.

What we submit in regard to some of the data that Ms Forbister mentioned to us and some of the calculations is that the amounts in some of the cases do not reflect the actual costs of raising the children. We do not feel it is in the children's best interest to have either parent in a financial state of distress. What these guidelines in this particular manner have done is to lead the payer to actually fall to a lower level of standard of living than that either he or his children have been experiencing, to some cases where he has been pushed into poverty.

Ms Cooper, on February 24, quoted a judge who made the comment:

Well, you do have the children half the time, sir, but you are living with your parents and you do not seem to be incurring any great expense, so you will pay the guideline amount.

To be quite honest, I think that is a little offensive. That is exactly what we are seeing in the anecdotal data with some of the samples of letters that we have from people. You are seeing individuals with viable businesses having to revert at the age of 45 with a couple of children and giving up their single-family home to moving in either with a roommate into a two-bedroom apartment or back with their elderly parents.

One thing that the guidelines and other people, again, have mentioned, is that they will bring about a fairer level of certainty and predictability. With some of the numbers that we are seeing

M. Gardiner et d'autres témoins avant lui ont déclaré que le partage des responsabilités parentales est en quelque sorte propice à l'entente entre parents. Nous constatons — et là encore M. Gardiner en a parlé — que dans l'ensemble, ils respectent les ententes et collaborent. Pour ce groupe, il précise que les parents qui ont la garde partagée disposent d'un revenu plus élevé. Supposons que notre système repose sur le principe de la garde partagée et de la collaboration et non sur la garde unique, le droit de visite, les contestations et la confrontation. Au Canada, on verrait les gens bien mieux respecter la loi, collaborer davantage; beaucoup plus de parents prendraient la peine de discuter si deux avocats leur disaient: selon la loi, il faut établir un plan de responsabilités parentales. On tiendrait compte du temps dont dispose chaque parent, mais il y aurait aussi une ligne directrice qui serait fonction des revenus, car il faut de l'argent pour assurer l'éducation des enfants. Grâce à ces deux facteurs, et selon le principe et l'hypothèse de la garde partagée et de la collaboration, nous vivrions dans une société beaucoup plus saine. C'est là la première statistique portant sur ces couples et c'est pourquoi nous voulions avoir ces données en main.

J'ai d'autres statistiques. Environ 90 p. 100 des parents qui touchent une pension alimentaire pour enfants ont bénéficié d'une augmentation de celle-ci. Pour ces personnes, une fois comprises les dépenses supplémentaires prévues à l'article 7, le pourcentage d'augmentation a été de 25 p. 100. Je me souviens que lors de leur comparution, certains témoins ont dit que personne ne revenait devant les tribunaux, qu'il n'y avait pas de problèmes, et que le système devait donc fonctionner. D'autres ont dit que si les niveaux établis sont si élevés, manifestement, les montants figurant dans les tableaux sont trop bas.

D'après certaines des données de Mme Forbister et certains calculs, nous soutenons que les montants dans certains cas ne reflètent pas les coûts réels engagés de l'éducation des enfants. Nous ne croyons pas qu'il soit dans l'intérêt des enfants que l'un des parents se retrouve dans une situation financière désastreuse. Ces lignes directrices précises ont amené, en l'occurrence, une baisse du niveau de vie du payeur en deçà de ce que lui et ses enfants connaissaient auparavant, et dans certains cas le parent payeur s'est retrouvé acculé à la pauvreté.

Le 24 février, Mme Cooper a cité un juge qui avait fait le commentaire suivant:

Eh bien, vous avez les enfants la moitié du temps, monsieur, mais vous habitez chez vos parents et comme cela ne semble pas vous coûter bien cher, vous paierez le montant fixé par la ligne directrice.

Soyons francs, je trouve cela insultant. C'est exactement ce que nous dégageons des lettres anecdotiques que nous recevons. Il y a des parents, de 45 ans, avec un ou deux enfants, qui ont un commerce rentable et qui sont obligés de revenir en arrière, d'abandonner leur maison unifamiliale et d'emménager avec un copain dans un appartement de deux chambres ou de retourner vivre chez leurs parents âgés.

Les lignes directrices, certains l'ont dit, sont censées amener davantage de certitude et de prévisibilité. D'après les chiffres, 90 p. 100 des parents qui touchent la pension voient augmenter



90 per cent of the recipients do show an increase versus what they had before, that it is certain and predictable that you will pay more. It does not say whether or not it is fair, equitable or whether or not the numbers were even calculated properly.

With one, two or three children a person will see 20, 30 or 40 per cent of their gross income going to another household; not your own household, another household. Granted, they are your children and they are my children, I should like to see them have a good standard of living, but they are my children as well. They do not just belong over on the other side somewhere.

What these guidelines have done in this particular case is shown that there is a predictability that you will see a very dramatic drop in your standard of living and your income level. What that does is leave is no incentive or motivation for a payer to better himself or herself from increasing their financial position. Why should a person continue to increase the amount of work and time if the net result will be minimized as you go higher.

From a Canadian standpoint — and I never thought I would say this — it is not an incentive to make more money so that you can pay more tax. What we are seeing here is that as healthy, viable Canadians, these guidelines in this manner do not support the viability of Canadians to increase their position.

Concerning garnishment and the licence denials, on a provincial level what we are seeing is that some people have had the removal of their means of making a living in order to support their children and themselves. At times you see and hear of the deadbeat dads, which is a term that I think is erroneous. There are many people who cannot pay and do not have the means to pay or they have had their means of making a living taken away from them.

Finally, I should like to speak on the legal system and the judiciary and the federal Department of Justice. There has been a fair level of trust and respect that has been lost by Albertans. Trust and respect are earned virtues. They are not a given right. In a department of our government that is supposedly for justice to propose laws, to show a leverage on one side, that can say a Canadian on this side of the law is better off than a Canadian on that side of the law is not justice, especially when they apply it to mothers, fathers and children in this country.

As far as the legal system is concerned, there has been an inconsistency in the advice and in the recommendations that go along with that advice. There have been inconsistencies in the judiciary as to the implementation of guidelines, garnishment and also the awarding of costs, which is almost inevitably against the payer.

Trust is low. We have many members that do not even want their names to be put forward because they do not trust the system. They are afraid of the repercussions from the justice department or from the judiciary within the province. That is a problem. Much of that comes from the societal norms. We sat in yesterday in the Special Joint Committee on Custody and Access and listened to various witnesses speak about societal norms as far as the position of mothers and fathers and roles as far as fathers, payers, nurturers, care givers, et cetera, were concerned. These societal norms are actually present and being presented by the

leur revenu, c'est donc dire qu'il faudra payer davantage. On ne dit pas si cela est juste, équitable ou non, ou si même les montants ont été calculés comme il faut.

Un parent d'un, deux ou trois enfants verra 20, 30 ou 40 p. 100 de son revenu brut versé à un autre ménage, pas le sien, celui d'un autre. Bien sûr, ce sont tes enfants et les miens aussi, mais je voudrais qu'ils aient un bon niveau de vie; ce sont mes enfants aussi. Ils ne doivent pas uniquement vivre ailleurs avec l'autre.

L'effet des lignes directrices dans ce cas en particulier est connu: vous subirez une baisse radicale de votre niveau de vie et de votre revenu. Résultat: la personne qui paie ne sera nullement incitée ou motivée à améliorer sa situation financière. Pourquoi une personne devrait-elle travailler davantage si, au bout du compte, plus son revenu augmentera, plus il lui faudra payer.

Dans une perspective nationale — je n'aurais jamais cru dire cela un jour — je dirais qu'on n'incite pas les gens à gagner plus d'argent pour récolter plus d'impôts. Ce que nous voyons ici, pour des Canadiens en bonne santé et en mesure de le faire, l'application de ces mesures n'incite pas les Canadiens à se tuer au travail.

Avec la saisie-arrêt et les refus de permis, dans les provinces, on a vu certaines personnes privées des moyens de gagner leur vie pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leurs enfants. On entend parfois parler de pères mauvais payeurs, expression que j'estime erronée. Beaucoup ne peuvent pas payer, n'ont carrément pas les moyens de payer et d'autres se sont vus privés des moyens de gagner leur vie.

Enfin, j'aimerais parler du système juridique et judiciaire et du ministère fédéral de la Justice. Les Albertains ont perdu beaucoup de confiance et de respect. La confiance et le respect se méritent. On n'y a pas droit automatiquement. Qu'un ministère de notre gouvernement, censé représenter la justice, ose proposer des lois, privilégier une des parties et soutenir que tel citoyen doit être avantagé au détriment de tel autre est injuste, surtout lorsqu'il s'agit de mères, de pères et d'enfants de notre pays.

Dans le système juridique, on constate un manque d'uniformité dans les conseils et les recommandations qui les accompagnent. Il y a un manque d'uniformité de la part de la magistrature quant à l'application des lignes directrices, la pratique des saisies-arrêts et les condamnations aux dépens qui vont presque toujours à l'encontre du parent payeur.

Le niveau de confiance est très bas. Nous avons beaucoup de membres qui ne veulent même pas que leur nom soit mentionné parce qu'ils ne font pas confiance au système. Ils craignent les répercussions du ministère de la Justice ou de la magistrature de la province. C'est un problème. Les normes de la société sont en grande partie responsables de cela. Nous avons assisté hier au comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants et nous avons écouté divers témoins parler des normes sociales touchant aux rôles des mères, des pères, des éducateurs, des payeurs, des fournisseurs de soins, et cetera. Ces normes sociales,



lawyers and to the judges. The judges also have these societal norms that they are basing some of their judgments upon. What that proves is that the data that we are seeing here supports what Mr. Gardiner says, namely, that 57 per cent of the cases out here are not getting along the way they should. The system itself needs a bit of tweaking and revamping, education and consistency; consistency with the law and dealing with justice on both sides so that one parent is equal to the other parent. That has always been in the law. There is no primary caregiver, they are all primary caregivers. Just because as a couple you decide to split does not mean that either parent loves the child less.

This committee has done a good job, and so has Mr. Gardiner, on going through our recommendations.

I should like to reiterate from this particular standpoint that when it comes to the actual empirical and anecdotal data I would strongly suggest that this committee refrain from any conclusions until such time as the empirical data are gathered and distributed to groups like ourselves and all interested parties on both sides of the equation. That is to say, the payer side as well as the recipient side. One aspect that has never been qualified by the federal-provincial/territorial task force or the Department of Justice, even after many requests, is: What are the names of the groups that actually participated and were consulted from the payer's side and the non-custodial side? We have not received an answer from them yet. That is what I should also like to see the committee ask, namely, who was it and where was the input from the paying side of the equation?

In Alberta, we met with one of the Alberta representatives on that task force. When that was addressed her answer was, "It was an oversight." You do not study for seven years and consider one-half of the equation or the elimination of it "an oversight." In our opinion it is deliberate. There is something wrong. We have some serious questions when it comes to the actual numbers themselves in the guidelines. What Mr. Gardiner is showing here is that the net cash flow at the end of the day is getting very tight for a lot of Canadian families.

With that, I should like to again thank the Senate committee very much for enabling us to attend here this morning. Also, I wish to thank you for your continued efforts to search for solutions to Canadian families' problems.

**The Chairman:** We were supposed to have heard from another witness this morning representing the Nova Scotia Shared Parenting Association. The witness is not here and we do not seem to be able to reach him. If he is late, he is very late.

We have approximately 15 minutes left this morning for questions because some of our colleagues have caucus at 11:45. We will begin with Senator Cools.

**Senator Cools:** I wish to thank the witness for an excellent presentation. At the beginning of your brief you say that your organization represents in excess of 1,700 families.

I do not wish to probe into your personal affairs but are you both non-custodial parents?

les avocats s'en réclament et les avancent aux juges. Les juges suivent également ces normes sociales et basent leurs jugements sur elles. Ce que cela prouve, c'est que les données que nous voyons ici corroborent ce que M. Gardiner disait, à savoir que 57 p. 100 des couples ne réussissent pas à trouver une entente. Le système même doit être refondu, remodelé, il faut informer, uniformiser; il faut qu'on se conforme à la loi, que la justice soit la même pour les deux parents afin qu'ils soient égaux. Cela a toujours été prévu dans la loi. Il ne devrait pas être question de soins principaux, chacun des deux parents doit jouer ce rôle. Qu'un couple décide de se séparer ne veut pas dire que l'un ou l'autre parent aime moins l'enfant.

Votre comité a fait un bon travail tout comme M. Gardiner dans l'examen de nos recommandations.

J'aimerais toutefois préciser à nouveau qu'en ce qui concerne les données empiriques et anecdotiques, je recommande fortement que votre comité ne tire aucune conclusion tant que les données empiriques n'auront pas été recueillies et distribuées à des groupes comme le nôtre et à toutes les parties intéressées des deux côtés de l'équation: celui qui paie et celui qui reçoit. Il y a une question qui n'a jamais été élucidée par le groupe de travail fédéral-provincial-territorial ni le ministère de la Justice, en dépit de nombreuses requêtes: quel est le nom des groupes qui ont véritablement participé et qui ont été consultés tant du côté du parent qui verse la pension que du parent qui n'a pas la garde de l'enfant? Nous n'avons pas encore reçu de réponse. J'aimerais que le comité demande qui faisait partie de ces groupes et quelle a été la contribution des parents payeurs.

En Alberta, nous avons rencontré l'un des membres albertains du groupe de travail. Quand on lui a posé la question, elle nous a répondu qu'il s'agissait d'un oubli. On ne fait pas une étude pendant sept ans pour ne s'intéresser qu'à un membre de l'équation en prétendant un oubli. À notre avis, on a agi délibérément. Quelque chose ne va pas. Nous nous posons de sérieuses questions quant aux chiffres qui figurent dans les lignes directrices. Ce que M. Gardiner indique ici, c'est qu'en fin de compte, l'argent disponible se fait rare pour beaucoup de familles canadiennes.

Cela dit, je tiens à nouveau à remercier le comité sénatorial de nous avoir permis de comparaître ce matin. Je tiens également à vous remercier des efforts soutenus que vous faites pour trouver des solutions aux problèmes des familles canadiennes.

**Le président:** Nous étions censés entendre un autre témoin ce matin représentant la Nova Scotia Shared Parenting Association. Le témoin n'est pas là et il semble qu'on ne puisse pas le joindre. S'il est en retard, je dirais qu'il est très en retard.

Il nous reste environ 15 minutes pour les questions parce que certains de nos collègues ont une réunion du caucus à 11 h 45. Nous allons commencer par le sénateur Cools.

**Le sénateur Cools:** Je tiens à remercier les témoins de leur excellent exposé. Au début de votre mémoire, vous dites que votre organisme représente plus de 1 700 familles.

Je ne veux pas m'immiscer dans vos affaires personnelles, mais est-ce que vous êtes tous les deux des parents qui n'ont pas la garde?

**Ms Forbister:** No. I am a custodial parent.

**Senator Cools:** And you are a non-custodial parent?

**Mr. LaBerge:** Yes.

**Senator Cools:** Your organization is a voluntary organization?

**Ms Forbister:** Yes.

**Senator Cools:** Honourable senators, we sit here and receive a lot of briefs. Before the committee on Bill C-41 these witnesses presented an equally profound and solid brief. I thank you for that. All of this is done on your volunteer time with very few supports and no government financing.

**Ms Forbister:** There is no funding; that is correct.

I wish to tell you about one of the things we have done on a volunteer basis. The child support centres were mentioned by a previous witness. I went on a fact-finding mission to see how they were working.

Basically, I went into a centre and said, "I would like to find out about how I would go about making application under the child support guidelines." They said, "You can do it on your own but we recommend that you get a lawyer." Although the intent is that it is available to an unrepresented litigant it really is not. That is based on the side of a receiving parent.

**Senator Cools:** I think you were about to amplify on your statement but the Chairman was eager to ensure that he instructed our staff to revisit the question so you did not get an opportunity to cite the case contained in your brief. Under paragraph (g) in your brief you cite a particular case but you did not put that citation on the record. Could you give us the case?

**Ms Forbister:** It is *Jones v. Jones*.

**Senator Cools:** That is an Alberta case?

**Ms Forbister:** Yes. We have the case with us.

**Senator Cools:** Perhaps you could leave a copy of that with our researcher as well.

**Ms Forbister:** Yes, I will.

**Senator Cools:** You also made reference to a particular letter to the Minister of Justice. Perhaps you can leave a copy of that also for distribution.

**Ms Forbister:** Certainly.

**Senator Cools:** If there are any other documents that you would like to leave with us perhaps you could list them and then our researcher will have them in our arsenal of data.

**Mr. LaBerge:** We actually do have a sample of the letters. We made copies for the committee if you would like to have a set of them.

**Mme Forbister:** Non, moi je l'ai.

**Le sénateur Cools:** Et vous?

**M. LaBerge:** Oui.

**Le sénateur Cools:** Votre organisme est un organisme bénévole?

**Mme Forbister:** Oui.

**Le sénateur Cools:** Honorables sénateurs, nous recevons ici beaucoup de mémoires. Avant le comité qui a étudié le projet de loi C-41, ces témoins avaient déjà présenté un mémoire tout aussi documenté et solide. Je vous en remercie. Tout cela a été fait de façon bénévole avec des moyens restreints et sans financement public.

**Mme Forbister:** Nous ne recevons pas de financement, c'est exact.

J'aimerais vous parler d'une des choses que nous avons faites de façon bénévole. Un des témoins précédents a parlé des centres d'aide aux enfants. J'ai fait ma petite enquête pour savoir comment ces centres fonctionnent.

En gros, je suis allée dans un centre et j'ai dit: «J'aimerais savoir ce qu'il faut faire pour présenter une demande en vertu des lignes directrices sur la pension alimentaire pour enfants.» On m'a répondu que je pouvais présenter ma propre demande, mais on m'a recommandé de faire appel à un avocat. Même si on prétend que le service est offert à une personne qui n'est pas représentée, en réalité, ça ne l'est pas. Cela semble favoriser le parent qui reçoit la pension.

**Le sénateur Cools:** Je pense que vous étiez sur le point de donner plus de détails sur votre déclaration, mais le président cherchait à s'assurer que notre personnel réexamine la question si bien que vous n'avez pas eu la possibilité de parler de l'arrêt dont vous faites état dans votre mémoire. Au paragraphe g) de votre mémoire, vous citez une affaire précise mais vous n'en avez pas donné les références pour le compte rendu. Pourriez-vous nous les donner?

**Mme Forbister:** Il s'agit de l'arrêt *Jones c. Jones*.

**Le sénateur Cools:** Une décision de l'Alberta?

**Mme Forbister:** Oui. Nous l'avons avec nous.

**Le sénateur Cools:** Peut-être pourriez-vous en laisser une copie à notre attaché de recherche également.

**Mme Forbister:** Certainement.

**Le sénateur Cools:** Vous avez également parlé d'une certaine lettre adressée au ministre de la Justice. Peut-être pourriez-vous en laisser un double que l'on pourrait également distribuer.

**Mme Forbister:** Certainement.

**Le sénateur Cools:** S'il y a d'autres documents que vous aimeriez nous laisser, peut-être pourriez-vous en faire une liste et notre attaché de recherche les intégrera à notre collection de données.

**M. LaBerge:** Nous avons en fait quelques exemples des lettres dont nous avons fait des copies pour le comité, si vous voulez les avoir.



**Senator Cools:** I would be interested in that. Would any other senators be interested in that?

**Senator LeBreton:** I would.

**Senator Cools:** Perhaps you could ask the clerk to make copies and distribute them to members.

**Senator Cohen:** When you appeared before the committee in December of 1996 you were concerned about the potential effects of add-ons. What has your personal experience been in this regard?

**Ms Forbister:** The impression originally was that the add-ons would be extraordinary amounts and would only happen in rare cases. Our experience with our members has been that add-ons are occurring in the vast majority of cases. The data that Mr. Gardiner has presented this morning supports that position.

Basically, it seems that the guideline amount is a starting value that covers food, clothing and shelter. Any additional expenses have been considered by the courts and the receiving parents to be an add-on amount.

**Mr. LaBerge:** Along with that, what we are finding from our members is that, all of a sudden, costs are increasing. For example, if hockey cost \$100 a month all of a sudden it became \$200 or \$300 a month. It becomes a battleground for legal counsel to push the amount of add-on expenses to the limit because the predictability is that the other side, based on the amount of income, will pay the majority of that share. Consequently, more income will go to the custodial parent through arguing and through the pushing of data through the lawyers. Again, it increases the animosity between the two people.

**Ms Forbister:** Yes, and there is more money for the lawyers.

**Mr. LaBerge:** The lawyers do get more money, yes.

**The Chairman:** A recommendation was made earlier here by Ms Betty Ann Pottruff, Director, Policy Planning and Evaluation Branch from the Saskatchewan Department of Justice, who was also co-chairman of the federal-provincial task force on implementing guidelines. The recommendation was that provincial enforcement agencies should have access to Revenue Canada records. I said that I would canvass future witnesses on this point.

Do you have a view on that recommendation or have you thought about it?

**Ms Forbister:** From a personal point of view I somewhat object to it.

**Senator Cools:** Good! We objected strongly that day, too.

**Senator LeBreton:** Yes.

**Ms Forbister:** That is not the view of the group, that is my personal point of view. We are getting into areas that are open to constitutional and privacy issues.

**Le sénateur Cools:** Cela m'intéresserait. Est-ce que cela intéresse d'autres sénateurs?

**Le sénateur LeBreton:** Moi.

**Le sénateur Cools:** Pourriez-vous demander au greffier de faire des copies et de les distribuer aux membres?

**Le sénateur Cohen:** Lorsque vous avez comparu devant le comité en décembre 1996, vous étiez préoccupée par les effets possibles des suppléments. Quelle est votre expérience à cet égard?

**Mme Forbister:** Au départ, on se disait que les suppléments seraient exceptionnels et ne s'imposeraient que dans de rares cas. D'après notre expérience avec nos membres, les suppléments sont imposés dans la grande majorité des cas. Les statistiques de M. Gardiner, ce matin, vont dans ce sens.

Essentiellement, il semble que le montant établi dans la ligne directrice soit une somme de base qui finance la nourriture, les vêtements et le logement. Toutes les autres dépenses sont considérées par les tribunaux et le parent qui reçoit la pension comme un supplément.

**M. LaBerge:** Dans le même sens, d'après nos membres, tout à coup, les coûts augmentent. Par exemple, si le hockey coûtait 100 \$ par mois, tout à coup on demande 200 ou 300 \$ par mois. L'avocat s'emploie à faire majorer les suppléments jusqu'à la limite parce qu'on prévoit que l'autre partie, selon le montant des revenus, en paiera la plus grande part. Par conséquent, le parent qui a la garde obtiendra plus d'argent s'il présente des arguments et des données par l'entremise de son avocat. Là encore, cela vient accroître l'animosité entre les deux personnes.

**Mme Forbister:** Oui, et ça fait plus d'argent pour les avocats.

**M. LaBerge:** Les avocats en tirent plus d'argent, c'est un fait.

**Le président:** Mme Betty Ann Pottruff, directrice, Direction générale de l'évaluation et de la planification des politiques du ministère de la Justice de la Saskatchewan, qui était également coprésidente du groupe de travail fédéral-provincial sur la mise en oeuvre des lignes directrices a fait une recommandation: que les organismes provinciaux d'exécution de la loi aient accès aux dossiers de Revenu Canada. J'ai dit que je poserais la question aux témoins à l'avenir à ce sujet.

Que pensez-vous de cette recommandation ou y avez-vous songé?

**Mme Forbister:** Pour ma part, je m'y opposerais plutôt.

**Le sénateur Cools:** Très bien! Nous nous y sommes opposés fortement ce jour-là aussi.

**Le sénateur LeBreton:** Oui.

**Mme Forbister:** Je n'exprime pas ici l'opinion du groupe, mais mon opinion personnelle. Nous nous engageons dans des questions d'ordre constitutionnel et des questions qui relèvent de la vie privée.

As a potential "second spouse"—and I am currently not in that situation — my income would be subject to review by someone else's former spouse. I object to that.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms Forbister and Mr. LaBerge. This has been a good morning.

**Senator Cools:** Yes. It has been a very good morning.

**Ms Forbister:** The numbers are available. Mr. Gardiner is proof of that. If the numbers are not available they should be. The Department of Justice must get these numbers.

**Senator Cools:** These individuals had enormous difficulty getting the information they required.

Perhaps, Mr. LaBerge, you could tell members of the committee the kind of pressure that has been brought to bear on you.

**Mr. LaBerge:** We went through the normal procedure to get data. It was recommended that we talk to the federal Department of Justice. After a week or so we were informed that the data would not be available and that we would have to obtain it through the Freedom of Information Act. I had already spoken to Mr. Gardiner and knew that he had the data and was preparing the confidential report.

Our purpose and that of groups like ours is not to discredit but to put data and more information in front of the people who have the power to make decisions by adding to the empirical data and matching it up.

Perhaps that message did not get across as clearly as we initially thought it would. It was disappointing that we had to wait so long. Had we not had to wait we could have prepared a more complete report tied to the data and we could have worked more closely with Mr. Gardiner beforehand.

**The Chairman:** To be clear on that point, was the advice that you had to proceed with the access to information process received from federal officials or provincial officials?

**Mr. LaBerge:** From both.

**The Chairman:** You have an access to information law in Alberta, do you?

**Mr. LaBerge:** Yes, we have.

**The Chairman:** Mr. Gardiner, do you have something to add to that?

**Mr. Gardiner:** Yes. The database is information that I gathered personally. It did not belong to the province of Alberta or the Department of Justice. When Mr. LaBerge heard of what I was doing it was not the property of the Alberta government or the federal Justice Department to give to him because they did not know of it.

I echo what he says. It is important that people be provided with information to make decisions. As soon as I had it distilled enough for him I provided it to him. Unfortunately, I think he may have misunderstood who I was doing the work for. I was not

En tant que «seconde conjointe éventuelle» — ce qui n'est pas mon cas actuellement — l'ex-conjoint d'une autre pourrait savoir quel est mon revenu. Je m'oppose à cela.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Forbister et monsieur LaBerge. Votre témoignage a été très utile.

**Le sénateur Cools:** Oui, la matinée a été productive.

**Mme Forbister:** Les chiffres sont disponibles. M. Gardiner peut vous les fournir. Si les chiffres ne sont pas disponibles, ils devraient l'être. Le ministère de la Justice doit en être saisi.

**Le sénateur Cools:** Ces personnes ont eu beaucoup de difficulté à obtenir l'information qu'elles demandaient.

Peut-être, monsieur LaBerge, pourriez-vous faire part aux membres du comité du genre de pression qu'on a exercé sur vous.

**M. LaBerge:** Nous avons suivi la filière normale pour obtenir les données. On nous a recommandé de nous adresser au ministère fédéral de la Justice. Après environ une semaine, on nous a informés que les données ne seraient pas disponibles et qu'il nous faudrait recourir à la Loi sur l'accès à l'information. J'avais déjà parlé avec M. Gardiner et je savais qu'il avait les données et qu'il était en train de préparer le rapport confidentiel.

Notre objectif, et celui de groupes comme le nôtre, n'est pas de blâmer, mais d'informer davantage, et de mettre les données à la disposition des gens qui sont habilités à prendre des décisions en ajoutant aux données empiriques et en faisant les recoupements qui s'imposent.

Peut-être n'avons-nous pas transmis notre message aussi clairement qu'on le pensait au départ. Nous avons été déçus de voir qu'il fallait attendre aussi longtemps. Si nous n'avions pas dû attendre, nous aurions pu préparer un examen détaillé des données et nous aurions pu travailler plus étroitement avec M. Gardiner à l'avance.

**Le président:** Pour être bien clair là-dessus, est-ce que ce sont les fonctionnaires fédéraux ou provinciaux qui vous ont conseillé de recourir à la Loi sur l'accès à l'information?

**M. LaBerge:** Les deux.

**Le président:** Vous avez une loi sur l'accès à l'information en Alberta, n'est-ce pas?

**M. LaBerge:** Oui.

**Le président:** Monsieur Gardiner, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Gardiner:** Oui, la base de données est constituée de renseignements que j'ai recueillis personnellement. Ces renseignements-là n'appartenaient ni à la province de l'Alberta ni au ministère de la Justice. Lorsque M. LaBerge a entendu parler de ce que je faisais, ni le gouvernement de l'Alberta ni le ministère fédéral de la Justice ne pouvait lui fournir les données parce qu'ils ne connaissaient pas mon travail.

Je fais écho à ses propos. Il est important que les gens disposent de renseignements pour prendre des décisions. Dès que j'ai pu faire une synthèse de mon travail, je la lui ai présentée. Malheureusement, je pense qu'il a peut-être mal compris pour qui



doing it for a province or the federal government. I was doing it for myself.

**Ms Forbister:** We did not know of the database. We were not seeking access to Mr. Gardiner's database. We were seeking access to the federal government's collection reports, which are public records.

**The Chairman:** If it is any consolation to you, and I am sure it is not, there are many occasions when members of the Senate and the House of Commons have had to have recourse to the Freedom of Information Act to obtain information which we think we ought to be entitled to as a matter of course.

**Ms Forbister:** Thank you.

**Senator LeBreton:** I think it is marvellous to have witnesses with practical, on-the-ground experience rather than people who have obviously not had to deal with the reality and actual situations.

The testimony today has been incredibly insightful; some of the best we have had before the committee since I have been a member of it.

**The Chairman:** On that note, we will adjourn.

The committee adjourned.

je faisais le travail. Je ne travaillais pas pour une province ou pour le gouvernement fédéral, mais pour moi-même.

**Mme Forbister:** Nous ne connaissions pas l'existence de la base de données. Nous ne voulions pas avoir accès à la base de données de M. Gardiner. Nous voulions avoir accès aux rapports du gouvernement fédéral sur la perception des pensions alimentaires, qui sont des documents publics.

**Le président:** Si cela peut vous consoler, ce qui m'étonnerait, à bien des reprises des membres du Sénat et de la Chambre des communes ont dû recourir à la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir des renseignements auxquels nous estimons avoir droit, tout naturellement.

**Mme Forbister:** Merci.

**Le sénateur LeBreton:** Je pense qu'il est extraordinaire d'avoir des témoins qui ont une expérience pratique, concrète, plutôt que des gens qui de toute évidence n'ont pas eu à affronter eux-mêmes ou à vivre des situations pareilles.

Le témoignage d'aujourd'hui est incroyablement éclairant. C'est un des meilleurs que nous ayons entendus au comité depuis que j'en suis membre.

**Le président:** Cela dit, nous allons lever la séance.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, March 18, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill S-8, to amend the Tobacco Act (content regulation), met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Colleagues, I have the pleasant duty of welcoming to the committee a new senator who took his place in the chamber for the first time yesterday, the Honourable Archibald Johnstone from Prince Edward Island. Senator Johnstone is joining the committee and will also join his fellow Islander, Senator Phillips, on our subcommittee on Veterans Affairs.

We are here to continue our consideration of Bill S-8, an Act to amend the Tobacco Act (content regulation). You will recall that on February 25 we heard from the sponsor of the bill, Senator Haidasz, and from a representative of the Department of Health. Today we have witnesses from the Royal Canadian Mounted Police and Revenue Canada.

There has been a change from your notice in the witness from Revenue Canada. Our notice indicated that the witness will be Mr. Girard. Instead, it is Mr. Mark Connolly, Director of Program Development, Contraband and Intelligence Service, Customs and Trade Administration Branch, Revenue Canada.

OTTAWA, le mercredi 18 mars 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel est renvoyé le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu), se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Chers collègues, j'ai le plaisir d'accueillir au comité un nouveau sénateur, l'honorable Archibald Johnstone, de l'Île-du-Prince-Édouard, qui est venu hier à la Chambre pour la première fois. Le sénateur Johnstone se joint au comité et rejoindra également le sénateur Phillips, lui aussi de l'Île, au sein de notre sous-comité des anciens combattants.

Nous allons aujourd'hui poursuivre l'examen du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu). Vous vous rappelez que le 25 février, nous avons entendu le sénateur Haidasz, parrain du projet de loi, ainsi qu'un représentant du ministère de la Santé. Aujourd'hui, nous accueillons des témoins de la Gendarmerie royale du Canada et de Revenu Canada.

Un changement a été apporté à l'avis de convocation au sujet du témoin de Revenu Canada. Le premier avis indiquait M. Girard; il est remplacé par M. Mark Connolly, directeur de programme, Direction générale de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales, Revenu Canada.

These gentlemen have a joint presentation to make. I will invite Superintendent Smith to begin. Please, proceed.

**Superintendent R. G. (Rod) Smith, Officer in Charge, Customs and Excise Branch, Royal Canadian Mounted Police:** On behalf of the Commissioner of the RCMP and the Deputy Minister of Revenue Canada, I thank the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology for inviting our two departments to speak with you today. I hope that the information we provide will assist you in your deliberations regard Bill S-8.

I am currently the officer in charge of the RCMP's Customs and Excise Branch, which is our national headquarters policy centre responsible for the enforcement of a number of federal statutes dealing with the illicit manufacture, importation, distribution, or possession of contraband commodities within Canada. One of these commodities is tobacco.

The RCMP shares responsibility for the investigation and enforcement of a number of these statutes and related regulations with another federal department, Revenue Canada. In respect to the smuggling of tobacco and other commodities, Revenue Canada is responsible for enforcement at ports of entry and for the inland investigation of commercial fraud requiring the examination of documents and records. The RCMP is responsible for the enforcement of smuggling along our uncontrolled border and for all inland smuggling other than commercial fraud requiring the examination of documents and records.

In line with our complementary mandate and ongoing partnership I am joined today by Mr. Mark Connolly of Revenue Canada. We are also joined by Staff Sergeant André Pichette of RCMP Customs and Excise Branch and Lyndon Murdock of Revenue Canada, both of whom are senior policy analysts.

The Contraband and Intelligence Services Directorate is Revenue Canada's equivalent policy centre responsible for providing functional guidance and direction to customs officers on matters pertaining to the enforcement of the Customs Act and other federal statutes which prohibit, control or regulate the exportation or importation of goods from or into Canada.

We have prepared a joint statement to present to you today. At the close of our presentation we will be pleased to respond to any questions from committee members.

In our presentation to you today we should like to provide you with an overview of the tobacco smuggling situation from 1985 to present, an outlook on the current contraband tobacco situation and our combined professional opinion on the potential negative impact of any modification to tar and nicotine levels in Canadian cigarettes.

During the late 1980s and early 1990s Canada experienced continual growth in smuggling activity related primarily to tobacco products. This caused many law enforcement and social problems. As smuggling escalated so did violence associated with

Ces messieurs vont faire un exposé conjoint. J'invite le surintendant Smith à commencer. Je vous cède la parole.

**Le surintendant R.G. (Rod) Smith, officier responsable, sous-direction des douanes et de l'accise, Gendarmerie royale du Canada:** Au nom du commissaire de la GRC et du sous-ministre de Revenu Canada, je tiens à remercier le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie d'avoir invité nos deux ministères à faire une présentation aujourd'hui. J'espère que l'information que nous vous fournirons vous sera utile dans vos délibérations sur le projet de loi S-8.

J'occupe actuellement le poste d'officier responsable de la sous-direction des douanes et de l'accise de la GRC. La sous-direction est le centre de décision de la Direction générale responsable de l'exécution de différentes lois fédérales sur la fabrication, l'importation, la distribution ou la possession de produits de contrebande au Canada, dont le tabac.

La GRC partage la responsabilité des enquêtes et de l'exécution de certaines de ces lois et des règlements connexes avec un autre ministère fédéral, à savoir Revenu Canada. En ce qui concerne la contrebande du tabac et d'autres produits, Revenu Canada est chargé d'appliquer les lois aux points d'entrée et d'enquêter sur les fraudes commerciales intérieures qui nécessitent l'examen de documents et de dossiers. Par ailleurs, la GRC a pour mandat de réprimer la contrebande le long de la frontière non contrôlée et d'enquêter sur les affaires de contrebande intérieure, autres que les fraudes commerciales, qui nécessitent l'examen de documents et de dossiers.

Compte tenu de la complémentarité de nos mandats et de notre partenariat continu, M. Mark Connolly, de Revenu Canada, se joint à moi aujourd'hui. Nous sommes également accompagnés du sergent d'état-major André Pichette, de la sous-direction des douanes et de l'accise de la GRC, et de Lyndon Murdock, de Revenu Canada, tous deux occupant un poste d'analyste principal en matière de politiques.

Équivalant à un centre de décision, la Direction de la contrebande et des services de renseignements de Revenu Canada est chargée de fournir aux agents des douanes des conseils techniques et des lignes directrices sur des questions touchant l'application de la Loi sur les douanes et d'autres lois fédérales visant à interdire, à contrôler ou à réglementer l'importation et l'exportation de biens au Canada.

Nous avons préparé une présentation conjointe. À la fin de notre exposé, nous nous ferons un plaisir de répondre aux questions des membres du comité.

Notre présentation d'aujourd'hui nous permet de dresser d'abord un tableau de la contrebande du tabac depuis 1985 jusqu'à aujourd'hui, puis de faire un survol de la situation actuelle et enfin, de vous faire part de notre opinion professionnelle sur les conséquences que pourrait entraîner la modification des taux de goudrons et de nicotine dans les cigarettes canadiennes.

À la fin des années 80 et au début des années 90, le Canada a connu une hausse constante de la contrebande liée principalement aux produits du tabac. Outre les nombreux problèmes juridiques et sociaux qui ont suivi, l'escalade de la contrebande a entraîné une



smuggling and the involvement of organized crime. This smuggling activity was initially located in southeastern Ontario, specifically the Cornwall area, and southwestern Quebec near Valleyfield, areas which border northern New York state. However, the smuggling activity eventually spread to virtually every location across the Canada-United States border. By early 1994 it was estimated that approximately 40 per cent of the Canadian domestic tobacco market was being supplied through smuggling. This situation resulted in the loss of over \$2 billion in both federal and provincial taxes.

In response to this trend the government of Canada launched a national action plan to combat smuggling in 1994. The enforcement arm of this plan was termed the anti-smuggling initiative or ASI. Coupled with tax reductions on tobacco products the allocation of additional resources through the ASI has allowed law enforcement and regulatory agencies to make great strides in combating the criminal element involved in smuggling activities. As a result of the substantial reduction of federal and provincial taxes the consumer price for cigarettes in major consumer markets in central Canada fell to a level comparable to those in the United States.

Accordingly, profits previously realized by smugglers were cut dramatically, and, as might be expected, the level of cigarette smuggling decreased. This substantial reduction of tobacco taxes also forced many small- and medium-sized organizations to withdraw from the smuggling and illicit distribution of tobacco products.

The primary short-term enforcement objectives of the ASI were to contain violence associated with smuggling and to restore respect for the law. The long-term objectives include the closing down of smuggling operations, increased border protection, dismantling of organized crime networks and the re-affirmation of the uniform application of civil and criminal laws to all Canadians.

Through this initiative the number of RCMP and Revenue Canada investigators working on smuggling cases has increased significantly. RCMP resources dedicated to smuggling rose by over 50 per cent to in excess of 600 investigators. Revenue Canada resources dedicated to anti-smuggling efforts, including drug interdiction, also rose by 50 per cent. In their case it was to over 700 interdiction and intelligence officers.

Tobacco continues to be the primary commodity targeted through the anti-smuggling initiative. However, smuggling investigations are also conducted on other forms of contraband such as liquor, drugs, firearms, including prohibited and restricted weapons, electronic goods and all forms of conveyances used in the commission of the offences.

The success of the ASI can be demonstrated through the results achieved. Since 1994 Revenue Canada and the RCMP have seized over \$193 million in contraband tobacco products, including ascertained forfeitures. The total sum of seizures of all contraband over the first four years of the ASI has been in excess of \$316 million. If we include drug seizures related to Revenue

augmentation de la violence et de la participation du crime organisé. Au début, cette activité illégale était localisée dans le sud-est de l'Ontario (Cornwall) et dans le sud-ouest du Québec (Valleyfield), à la frontière nord de l'État de New-York. Elle a toutefois fini par s'étendre à la presque totalité de la frontière entre le Canada et les États-Unis. Au début de 1994, environ 40 p. 100 des produits du tabac sur le marché canadien provenaient de la contrebande, causant des pertes de 2 milliards de dollars en taxes fédérales et provinciales.

Le gouvernement du Canada a réagi en lançant en 1994 le plan gouvernemental de lutte à la contrebande. L'exécution du plan était assurée par l'initiative anticoncontrebande ou IAC. Conjuguée à la baisse des taxes sur les produits du tabac, l'affectation de ressources supplémentaires dans le cadre de l'IAC a permis aux organismes de réglementation et d'application de la loi de faire des progrès considérables dans la lutte contre les contrebandiers. La réduction substantielle des taxes fédérales et provinciales a fait baisser le prix de détail des cigarettes dans les grands marchés du centre du Canada à un niveau comparable à celui des États-Unis.

Par conséquent, les contrebandiers ont vu leurs profits baisser considérablement et, comme on pouvait s'y attendre, la contrebande de cigarettes a diminué. De plus, de nombreuses organisations de petite et de moyenne envergure ont été forcées de se retirer de la contrebande et de la distribution illégale des produits du tabac.

Les principaux objectifs de l'IAC étaient de contrer la violence associée à la contrebande et de rétablir le respect de la loi. À long terme, elle vise à mettre fin à la contrebande, à accroître la protection à la frontière, à démanteler les réseaux de criminels organisés et à réaffirmer aux Canadiens que les lois civiles et criminelles s'appliquent à tous de la même façon.

Dans le cadre de cette initiative, la GRC et Revenu Canada ont accru de façon notable le nombre d'enquêteurs chargés des affaires de contrebande. Ainsi, la GRC y affecte maintenant 600 enquêteurs, soit une augmentation de 50 p. 100. À Revenu Canada, les ressources allouées à la lutte antidrogue, y compris à la répression du trafic de drogues, ont aussi augmenté de 50 p. 100, ce qui porte à 700 le nombre d'agents chargés de la répression et du renseignement.

Bien que le tabac demeure la principale cible de l'IAC, les enquêtes visent aussi d'autres types de contrebande, notamment l'alcool, la drogue, les armes à feu, y compris les armes prohibées et les armes à autorisation restreinte, les appareils électroniques et les divers moyens de transport utilisés pour commettre l'infraction.

Les résultats obtenus confirment le succès de l'IAC. Depuis 1994, Revenu Canada et la GRC ont saisi plus de 193 millions de dollars de produits du tabac de contrebande, y compris les confiscations par constat. Le total des sommes saisies en quatre ans pour l'ensemble de la contrebande s'élève à plus de 316 millions de dollars. Si on inclut les saisies de drogues faites



Canada's ASI efforts this figure would rise to approximately \$2.9 billion.

As a result of the anti-smuggling initiative most small and medium-sized smuggling operations have been removed from the contraband trade. However, despite the intensified interdiction and enforcement efforts by both Revenue Canada and the RCMP, the illegal activities of some smuggling organizations are still flourishing.

While we can expect that some level of personal smuggling will always exist the bulk of smuggling today is controlled by organized crime. Our investigations reveal that many of those criminal groups previously involved in the cross-border smuggling of tobacco products have shifted their activities to the illegal, interprovincial movement of tobacco. As a result of lower tax levels in Ontario and Quebec large quantities of tobacco products are now being moved from these two provinces to the most easterly and westerly parts of the country by well-established criminal groups.

Although there has been a marked decrease of the amount of smuggled "not for sale in Canada" type of tobacco products the illegal distribution of tobacco products originating from central Canada — that is, Quebec and Ontario — remains high in other parts of the country, particularly in British Columbia and Newfoundland.

It is important to note that the contraband cigarettes are often imported into Canada from the United States with a foreign country listed as a destination, thereby legally avoiding Canadian duties and taxes. En route to the stated Canadian departure point some of these goods are illegally diverted to the Canadian black market.

Since the implementation of the ASI in 1994 a number of provinces in central and Eastern Canada have increased their tax on tobacco products. These comparatively small tax raises have not, to date, translated into any significant increase in reported smuggling activities. However, we can expect that smuggling will increase should tobacco taxes continue to rise.

The extent to which organizations return to and/or expand their smuggling activities would depend largely on the amount of such tax increases. Revenue Canada and the RCMP are, however, committed to continuing the reduction of smuggling and the dismantling of organized crime networks by targeting upwards — that is, by targeting larger, more complex and organized criminal networks.

Our investigations have resulted in the conclusion of several major projects over the years and have succeeded in the dismantling of significant organized smuggling and contraband distribution organizations. However, the investigation of organized crime is highly complex and time consuming and involves the use of special equipment, techniques and operatives. It is not uncommon for investigations to span a number of years with many more months spent in the preparation for and successful prosecution of offenders.

par Revenu Canada dans le cadre de l'IAC, ce chiffre pourrait atteindre environ 2,9 milliards de dollars.

L'initiative anticontrabande a permis de mettre fin à la plupart des activités de contrebande de petite et de moyenne envergure. Cependant, malgré l'intensification de la répression et les efforts redoublés de Revenu Canada et de la GRC, certaines organisations continuent de prospérer.

Bien qu'on puisse affirmer sans présomption qu'il y aura toujours de la contrebande individuelle, aujourd'hui, le gros de cette activité est contrôlé par le crime organisé. Nos enquêtes démontrent qu'un grand nombre des groupes de criminels autrefois impliqués dans la contrebande transfrontalière du tabac en font maintenant le trafic interprovincial. En raison de la baisse des taxes en Ontario et au Québec, de grandes quantités de produits du tabac sont acheminées à partir de ces deux provinces vers les régions les plus à l'est et à l'ouest par des groupes de criminels bien établis.

En effet, malgré la baisse marquée de la contrebande de produits du tabac interdits à la vente au Canada, la distribution illégale de produits du tabac en provenance du centre du Canada — c'est-à-dire, le Québec et l'Ontario — demeure abondante dans les autres régions du pays, particulièrement en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve.

En outre, il n'est pas rare que des cigarettes de contrebande importées des États-Unis portent la mention d'une destination étrangère. Cela permet d'éviter de payer les droits et les taxes au Canada. Au moment d'être acheminées vers le point de départ convenu au Canada, elles sont détournées illégalement vers le marché noir canadien.

Depuis l'entrée en vigueur de l'IAC en 1994, certaines provinces du centre et de l'Est du Canada ont augmenté leurs taxes sur les produits du tabac. Jusqu'ici, ces augmentations relativement faibles ne se sont pas traduites par une hausse significative des activités de contrebande signalées. On peut toutefois s'attendre à l'intensification de la contrebande si les taxes continuent de monter.

L'importance de la reprise des activités de contrebande par les différentes organisations ou de leur expansion dépend en grande partie de cette hausse. Revenu Canada et la GRC sont toutefois déterminés à réduire la contrebande et à démanteler les réseaux de criminels organisés en ciblant verticalement — c'est-à-dire les grands réseaux complexes en particulier.

Nos enquêtes ont mené à la mise en oeuvre de plusieurs grands projets au cours des ans et nous ont permis de démanteler d'importantes organisations de contrebande et de distribution illégale. Cependant, les enquêtes sur le crime organisé sont très longues et très complexes, et elles exigent le recours à des opérations, des techniques et du matériel spéciaux. Il n'est pas rare qu'elles durent plusieurs années et qu'il faille consacrer plusieurs mois à la préparation et à la poursuite des contrevenants.



Concerning levels of tar and nicotine, contraband of any type, like any marketable commodity, depends on the economic concept of supply and demand. In the case of tobacco the demand depends upon a number of factors, including product price, ease of availability, product taste and consumer habits. If any of these factors change consumers have the option of modifying their desire for the product or seeking an alternate tobacco source. The reality of this simple analysis was demonstrated by the sharp increase in tobacco smuggling after the rise in tobacco taxes during the late 1980s and early 1990s. Faced with rising prices some consumers sought the desired commodity elsewhere — on the black market.

In line with this reasoning the RCMP and Revenue Canada judged that any significant decrease in the rate of tar and/or nicotine in tobacco products would likely provide an incentive for some consumers to seek alternate, possibly contraband, sources of tobacco.

Although we recognize a probable direct correlation between levels of tar and nicotine and tobacco and the level of contraband market neither the RCMP nor Revenue Canada is in a position to offer a qualified opinion on the magnitude of such a correlation.

In conclusion, the increased funding received by Revenue Canada and the RCMP as a result of anti-smuggling initiative in 1994 has certainly assisted our two departments in reducing smuggling operations, dismantling organized crime networks and reaffirming the uniform application of laws to all Canadians. However, it should be noted that the funding level for this federal government initiative has been decreased to 85 per cent of original funding for fiscal year 1998-98 with a further decrease to 65 per cent of original funding planned for 1999-2000 and onwards.

For 1998-99 this will result in a loss of almost \$7.2 million in the RCMP-Customs and Excise program and \$4.1 in Revenue Canada's interdiction program. For 1999-2000 and onwards this translates into a further reduction of \$9.7 million for the RCMP and \$5.5 million for Revenue Canada.

Despite our efforts since 1994 and despite the significant successes we have realized during this period the black market tobacco trade still exists in Canada. Regardless of the underlying cause should future smuggling activity increase significantly these funding reductions could further adversely affect our ability to continue the battle against organized crime engaged in this area of illegal activity.

Honourable senators, this concludes our joint presentation before the committee.

**Senator Keon:** Superintendent Smith, you clearly state that if the tar and nicotine content of Canadian cigarettes is diminished it probably will increase smuggling.

I understand your major problem with smuggling in the past was that Canadian cigarettes were shipped across the border and

En ce qui concerne la teneur en goudrons et en nicotine, toute forme de contrebande, y compris de biens marchands, repose sur le concept économique de l'offre et de la demande. Dans le cas du tabac, la demande dépend de certains facteurs tels que le prix, la facilité d'approvisionnement, le coût du produit et les habitudes des usagers. Tout changement à l'un de ces facteurs peut mener les consommateurs à modifier leur désir pour le produit ou à trouver d'autres sources d'approvisionnement. La réalité de cette analyse élémentaire a été démontrée par l'augmentation rapide de la contrebande du tabac qui a suivi les hausses de taxes à la fin des années 80 et au début des années 90. Devant la montée des prix, certains consommateurs ont commencé à se procurer le produit désiré ailleurs — sur le marché noir.

À la lumière de cette analyse, la GRC et Revenu Canada estiment qu'une baisse notable de la teneur en goudrons ou en nicotine des produits du tabac inciterait vraisemblablement certains consommateurs à se tourner vers d'autres sources d'approvisionnement, peut-être la contrebande.

Même si nous reconnaissons qu'il y a une corrélation entre la teneur en goudrons et en nicotine, et l'étendue de la contrebande, ni la GRC ni Revenu Canada n'est en mesure d'offrir une opinion d'expert sur l'ampleur de cette corrélation.

En conclusion, les fonds accrus alloués à Revenu Canada et à la GRC dans le cadre de l'initiative anticontrabande en 1994 ont de toute évidence aidé les deux ministères à réaliser le mandat qui leur a été confié de réduire la contrebande, de démanteler les réseaux de criminels organisés et de réaffirmer aux Canadiens que les lois s'appliquent à tous de la même façon. Il importe toutefois de noter que pour l'exercice 1998-1999, le financement de cette initiative du gouvernement fédéral a été réduit à 85 p. 100 des crédits originaux et que pour l'exercice 1999-2000 et les exercices suivants, il est établi à 65 p. 100.

Pour l'exercice 1998-1999, cela représente une baisse de près de 7,2 millions de dollars pour le programme des douanes et de l'accise de la GRC, et de 4,1 millions de dollars pour le programme de répression de la contrebande de Revenu Canada. Puis, pour l'exercice 1999-2000 et les exercices suivants, la réduction sera de 9,7 millions de dollars pour la GRC et de 5,5 millions de dollars pour Revenu Canada.

Malgré les efforts que nous avons déployés et les succès que nous avons remportés depuis 1994, le marché noir du tabac existe toujours au Canada. Si, pour une raison ou pour une autre, la contrebande devait s'intensifier, la réduction des crédits pourrait nuire à notre capacité de poursuivre la lutte contre le crime organisé dans ce domaine.

Mesdames et messieurs les sénateurs, ceci conclut l'exposé conjoint devant le comité.

**Le sénateur Keon:** Monsieur Smith, vous avez clairement indiqué qu'une baisse de la teneur en goudrons ou en nicotine des cigarettes canadiennes augmenterait vraisemblablement la contrebande.

Autant que je sache, le principal problème de contrebande auquel vous avez fait face dans le passé découlait du fait que des



then brought back because Canadians like to smoke Canadian cigarettes.

I should like you to comment on two items. First, given that phenomenon how significant can it be to this circuit of smuggling Canadian cigarettes back into Canada if indeed the buyers of cigarettes will get the same product whether it is smuggled or not? That is provided the tar and nicotine are reduced.

Second, have you any evidence that a different kind of smuggling will occur and that Canadians will start to smoke American cigarettes?

**Mr. Smith:** On the second issue I have no information concerning the tastes of Canadian consumers vis-à-vis American cigarettes. I can confirm your statement; our information is that Canadians do prefer Canadian-style tobacco and cigarettes products.

There is some importation of American brands, such as Marlboro and Camels, both within and without the contraband trade within Canada, but the vast majority of Canadians do enjoy Canadian cigarettes, yes.

How big a problem? If the circuit is from Canada of Canadian product into free trade zones or foreign markets and then smuggling back into Canada then it would depend on some of the variables on the demand side of a supply-and-demand equation.

Our feeling is that the supply side is through organized crime smuggling for the black market. The demand side depends on a variety of factors, one of which is taste and one of which is cost. We have seen the results in the past of what happened when we played with the cost side of things. The consumers did move to a contraband product. If the taste or potential addictive qualities of tar and nicotine are reduced the taste changes and the results change for the consumer; then we suspect that there would be a move by consumers to seek an alternate product. They would either change their tastes or seek an alternate product.

If they decide to seek an alternate product that product would not be available in Canada. It would have to come from a foreign market or an illicit market.

**Mr. Mark Connolly, Director, Program Development, Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs and Trade Administration Branch, Revenue Canada:** During the anti-smuggling initiative and certainly at the first stages we were encountering a significant amount of product that was being produced outside of Canada that was being manufactured to Canadian brand standards, so to speak. It was Canadian blends that were being manufactured in foreign locations. That phenomenon could occur again if such a move was made.

**The Chairman:** Did that involve illicit manufacture or was it legally manufactured but illicitly brought into the country?

**Mr. Connolly:** In some cases it was legally manufactured and illicitly brought into the country; in other cases it was illicitly manufactured.

cigarettes canadiennes étaient expédiées aux États-Unis avant d'être ramenées au Canada, puisque les Canadiens aiment fumer des cigarettes canadiennes.

J'aimerais que vous nous disiez ce que vous pensez au sujet de deux points. Premièrement, à la lumière d'un tel phénomène, quel est l'intérêt de réimporter en contrebande au Canada des cigarettes canadiennes si les acheteurs obtiennent le même produit, qu'il s'agisse d'un produit de contrebande ou non? Dans la mesure où il y a baisse de la teneur en goudrons et en nicotine.

Deuxièmement, avez-vous la preuve qu'une autre sorte de contrebande va se produire et que les Canadiens vont commencer à fumer des cigarettes américaines?

Au sujet du second point, je n'ai pas d'information concernant le goût des consommateurs canadiens à l'égard des cigarettes américaines. Je peux confirmer ce que vous dites; d'après ce que nous savons, les Canadiens préfèrent le tabac et les cigarettes de style canadien.

Certaines marques américaines, comme Marlboro et Camel, sont importées au Canada, légalement et en contrebande, mais dans leur grande majorité, les Canadiens préfèrent les cigarettes canadiennes, effectivement.

Quelle est l'ampleur du problème? L'expédition — du Canada — de produits canadiens dans des zones de libre-échange ou sur des marchés étrangers et leur réimportation subséquente en contrebande au Canada dépendent de certaines des variables de la demande par rapport à l'offre.

D'après nous, l'offre est assurée par la contrebande — du crime organisé — de produits destinés au marché noir. La demande dépend de divers facteurs, dont le goût et le coût. Nous avons déjà vu ce qui se passe lorsqu'on intervient au niveau du coût: les consommateurs optent pour un produit de contrebande. Si le goût ou les qualités potentielles d'accoutumance des goudrons et de la nicotine diminuent, le goût change, ainsi que les résultats du point de vue du consommateur; nous croyons alors que les consommateurs chercheraient à se procurer un autre produit; ils modifieraient leurs goûts ou rechercheraient un autre produit.

S'ils décident de rechercher un autre produit, il faut savoir qu'ils ne le trouveront pas au Canada, mais sur un marché étranger ou un marché clandestin.

**M. Mark Connolly, directeur de l'élaboration des programmes, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales, Revenu Canada:** Au tout début de l'initiative anticontrabande, nous sommes tombés sur des quantités importantes de produits fabriqués à l'extérieur du Canada, mais selon des normes canadiennes, pour ainsi dire. Il s'agissait de mélanges canadiens fabriqués à l'étranger. Ce phénomène pourrait de nouveau se produire si l'on prenait une telle décision.

**Le président:** S'agissait-il de fabrication illicite ou de fabrication légale de produits illicitement importés au Canada?

**M. Connolly:** Dans certains cas, il s'agissait de fabrication légale de produits illicitement importés; dans d'autres cas, il s'agissait de fabrication illicite.



**The Chairman:** How widespread is the illicit manufacture of tobacco products compared to the illicit manufacture of alcohol, for example?

**Mr. Connolly:** I could not answer that. I do not have that information.

**Mr. Smith:** I do not have it, either.

**The Chairman:** But it does exist? That is to say, there is an illicit manufacture of tobacco products as well as an illicit trade in them?

**Mr. Connolly:** An illicit manufacture certainly existed in the early stages after the anti-smuggling initiative was introduced. To the extent that it exists today, I do not have that information now.

**The Chairman:** As far as you are aware it existed in other countries but not here?

**Mr. Connolly:** Yes.

**Senator LeBreton:** But Canadian tobacco products were used in the illicit manufacturing, were they not?

**Mr. Connolly:** No; it involves the Canadian blend of the tobacco.

**Senator Forest:** What makes it illicit? Is it the fact that they are using a copyright on blend or what? Why is it illicit to use a Canadian blend?

**Mr. Smith:** It is illicit in the sense that it is brought into Canada without the payment of duties and taxes.

**Senator Forest:** That is illicit smuggling but what about illicit manufacturing?

**Mr. Smith:** It would be licensing.

**Senator Forest:** My other question concerned the illegal distribution of tobacco products within Canada. Could you elaborate on that and what you do to prevent that?

**Mr. Smith:** Are you referring to my statement involving interprovincial trade?

**Senator Forest:** Yes.

**Mr. Smith:** There is a price differential due to the taxes between the far eastern and western provinces and the central provinces. That creates a profit margin for it which makes it attractive to smugglers to buy tobacco legally in Ontario and Quebec and transport that tobacco in large quantities to, for example, B.C., where they sell it at a considerable mark-up. It is sold at a price that is lower than the legal price of tobacco in B.C. but higher than the cost to the smuggler. There is a significant profit to the contraband trade from moving that tobacco inter-provincially and avoiding the provincial taxes and in some case excise duties.

**Senator Johnstone:** Superintendent Smith, it is my understanding from what you say that one of the chief factors involved here is price. Am I correct in thinking that the Americans are already raising the price of tobacco through taxes to the point where the importation of tobacco to the United States is not as profitable as it was previously?

**Le président:** Quelle est l'ampleur de la fabrication illicite de produits du tabac par rapport à la fabrication illicite d'alcool, par exemple?

**M. Connolly:** Je ne peux pas répondre à cette question, car je ne dispose pas de l'information voulue.

**M. Smith:** Moi non plus.

**Le président:** Ce phénomène existe-t-il? Autrement dit, les produits du tabac sont-ils fabriqués illicitement et font-ils l'objet d'un trafic illicite?

**M. Connolly:** Ces produits étaient certainement fabriqués illicitement tout au début de l'initiative anticontrabande. Pour ce qui est de l'ampleur du problème aujourd'hui, je ne peux vous répondre maintenant.

**Le président:** Autant que vous sachiez, ce phénomène existait dans d'autres pays, mais pas au Canada?

**M. Connolly:** Oui.

**Le sénateur LeBreton:** Des produits de tabac canadiens étaient cependant utilisés pour la fabrication illicite, n'est-ce pas?

**M. Connolly:** Non; il s'agit du mélange canadien du tabac.

**Le sénateur Forest:** Qu'est-ce qui le rend illicite? Est-ce le fait d'utiliser un droit d'auteur sur le mélange ou quoi? Pourquoi est-il illicite d'utiliser un mélange canadien?

**M. Smith:** Parce que ces produits sont importés au Canada sans être frappés de droits et de taxes.

**Le sénateur Forest:** Il s'agit de contrebande — illicite —, mais qu'en est-il de la fabrication illicite?

**M. Smith:** Il s'agirait des permis.

**Le sénateur Forest:** Mon autre question porte sur la distribution illégale des produits du tabac au Canada. Pourriez-vous donner des détails et nous indiquer les mesures que vous prenez à cet égard?

**M. Smith:** Voulez-vous parler de ce que j'ai dit au sujet du trafic interprovincial?

**Le sénateur Forest:** Oui.

**M. Smith:** L'écart de prix causé par les taxes imposées dans les provinces de l'est, de l'ouest et du centre crée une marge de profit, si bien qu'il est intéressant pour les contrebandiers d'acheter du tabac légalement en Ontario et au Québec et de l'acheminer en grandes quantités, par exemple, en C.-B., où ils peuvent en majorer considérablement le prix. Ce tabac est vendu à un prix inférieur au prix légal en C.-B., mais à un prix supérieur au coût payé par le contrebandier. Le trafic interprovincial du tabac qui permet d'éviter les taxes provinciales et, dans certains cas des taxes d'accise, représente un profit considérable pour les contrebandiers.

**Le sénateur Johnstone:** Monsieur Smith, si je vous comprends bien, le prix est l'un des principaux facteurs en cause. A moins que je ne me trompe, les Américains n'augmentent-ils pas déjà le prix du tabac par le truchement de taxes tant et si bien que l'importation du tabac aux États-Unis n'est pas aussi profitable qu'elle ne l'était?

**Mr. Smith:** I understand that there is a bill before the American jurisdictions to raise tobacco taxes by as much as \$10 a carton. However, I am not sure that it has been approved. I do not have the latest information on that. However, if they raise their tobacco prices it will be most likely on the American style product. It may not change that circular route of Canadian tobacco being legally exported from Canada and then coming back illegally into Canada through the contraband trade.

**Senator Chalifoux:** What effect will this have on the traffic between the Mohawk country and Canada and the United States as far as smuggling is concerned?

**Mr. Smith:** A reduction in tar and nicotine?

**Senator Chalifoux:** Yes.

**Mr. Smith:** Again, it depends on the supply and demand. If there is a change in the taste or one of the demand variables — that is, cost, taste, habit or whatever — then the supply side will probably come from an illicit market. If that market happens to come through a First Nation reserve due to the situation at that location, although presently a large part of the contraband trade continues to come through the Cornwall area, it would probably continue.

**Senator LeBreton:** You suspect, then, that if the level of tar or nicotine is reduced people would then move to an alternate source and turn, perhaps, to American tobacco in order to satisfy their taste in cigarettes? That is to say, they would not continue to buy a Canadian product that has been smuggled into Canada if there was a reduced level of tar and nicotine. For taste and the nicotine content they would go to a another source. Is that what you are saying?

**Mr. Smith:** Yes.

**Senator LeBreton:** If the nicotine and tar level is reduced you suspect that it will increase the smuggling of tobacco products produced somewhere else in order to meet the Canadian demand for that same level of tar and nicotine and the taste in those cigarettes?

**Mr. Smith:** If one of the demand variables changes — whether it is cost, or taste or whatever — the consumers will seek that commodity at a cost and a taste that suits their desires. If the only way they can get that is through an illicit market then our suspicion is that they will get it through the contraband market. I cannot comment on whether or not they would switch to an American brand.

**Senator LeBreton:** To put it in simple terms, you are advocating that it is a tough situation to control but it is more controllable now if it is not changed — that is, if the levels of tar and nicotine in cigarettes are not reduced. Basically, you are using the argument that, for your purposes, the levels of tar and nicotine in the make-up of cigarettes as stated in this bill should not be changed.

**Mr. Smith:** For the purpose of protecting the Canadian economy and society from contraband markets, the black market and any variable changing, if it will increase that market —

**M. Smith:** Je crois que les compétences américaines sont saisies d'un projet de loi visant à augmenter les taxes sur le tabac, jusqu'à concurrence de 10 \$ la cartouche; je ne suis pas sûr qu'il a été adopté, car je ne dispose pas des tous derniers renseignements à ce sujet. Toutefois, ce sont probablement les produits de style américain qui feront l'objet d'une augmentation du prix du tabac et une telle mesure risque de ne pas modifier le parcours circulaire du tabac canadien, légalement exporté du Canada et réimporté en contrebande au Canada.

**Le sénateur Chalifoux:** Quel effet cela aura-t-il sur le trafic de la contrebande entre le pays mohawk et le Canada et les États-Unis?

**M. Smith:** Voulez-vous parler de la baisse du taux de goudrons et de nicotine?

**Le sénateur Chalifoux:** Oui.

**M. Smith:** Cela dépend de nouveau de l'offre et de la demande. Si un changement intervient au niveau du goût ou de l'une des variables de la demande — c'est-à-dire le coût, le goût, l'habitude ou autre chose — l'offre proviendra alors probablement d'un marché clandestin. Si ce marché passe par une réserve des Premières nations — même si actuellement une grande partie de la contrebande continue de transiter par la région de Cornwall —, cela continuera probablement.

**Le sénateur LeBreton:** Vous pensez donc que si le taux de goudrons ou de nicotine est abaissé, les gens se tourneront vers une autre source d'approvisionnement et peut-être vers le tabac américain pour satisfaire leur goût? En d'autres termes, ils n'achèteraient plus un produit canadien réimporté en contrebande au Canada si le taux de goudrons et de nicotine était abaissé, mais se tourneraient vers une autre source pour le goût et la teneur en nicotine. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Smith:** Oui.

**Le sénateur LeBreton:** D'après vous, une baisse du taux de nicotine et de goudrons se traduira par une augmentation de la contrebande des produits du tabac fabriqués ailleurs afin de répondre à la demande des Canadiens en matière de taux de goudrons et de nicotine et en matière de goût?

**M. Smith:** Si l'une des variables de la demande change — qu'il s'agisse du coût, du goût ou d'autre chose — les consommateurs chercheront un produit dont le coût et le goût correspondent à ce qu'ils souhaitent. S'ils ne peuvent se procurer ce produit que sur le marché clandestin, nous pensons qu'ils se tourneront alors vers la contrebande. Je ne peux pas dire s'ils passeront à une marque américaine ou non.

**Le sénateur LeBreton:** De votre point de vue, donc, il s'agit simplement d'une situation difficile à contrôler; par contre, il sera plus facile de la contrôler si rien n'est changé — c'est-à-dire si aucune baisse des taux de goudrons et de nicotine n'intervient. Vous dites au fond qu'il ne faudrait pas, en ce qui vous concerne, modifier les taux de goudrons et de nicotine des cigarettes qui figurent dans ce projet de loi.

**M. Smith:** Effectivement, si l'on veut protéger l'économie et la société canadiennes des marchés de contrebande, du marché noir et de tout changement de variable se traduisant par une



especially any dramatic change that would provide an impetus for people to seek that product elsewhere — then, yes.

**Mr. Connolly:** We are not experts on health or addiction matters. It depends on what the level of reduction would be, how it was introduced and over what period of time. It is something that we would have to monitor over a period of time to get an idea of the change in market habits. Depending on the level, it could happen dramatically or it may not happen at all.

The approach that the government takes in terms of dealing with it would indicate to us, by monitoring that program, whether or not smuggling would increase. We cannot speak about this with any authority. We can only talk about it in terms of our experience with the supply and demand that we have had in the past in relation to the cost of the product.

**The Chairman:** The problem we faced in the past when taxes increased involved legally manufactured cigarettes in Canada being exported to the United States and then being brought back illegally into Canada for sale. That was the problem.

If this bill becomes law that will not be your problem. You think that your problem will be with the illegal import of foreign cigarettes — American cigarettes, probably — or the import of cigarettes manufactured illicitly. Is that correct?

**Mr. Connolly:** Yes. However, industry itself could legally manufacture blends of Canadian tobacco in the foreign market that they could subsequently illegally import into Canada.

**The Chairman:** But they could not do it in Canada. The bill would outlaw that manufacture of tobacco products.

**Mr. Connolly:** They could not do it legally but they could manufacture with the intent of sale in the foreign market.

**The Chairman:** They could not manufacture it here, though.

**Mr. Connolly:** I understand that but they could manufacture it in a foreign country for sale in a foreign country.

**Senator Chalifoux:** Although I do not smoke I come from a family of smokers. I have a daughter who smokes cigarettes containing .01 per cent nicotine. The others smoke stronger cigarettes. When they are out of cigarettes and they borrow from her they do not know the difference. You said that you do not know what will happen but this is what has been happening in our family.

**Senator Forest:** In your statement you said that there have been slight increases in the price of tobacco products and that has not changed the rate of smuggling. Have you any idea about what the increase could be before you would encounter the same difficult situation again?

**Mr. Smith:** Not really. If you have to walk a mile to a convenience store for milk and then the store moves two or three miles away from your home at some point you will take either a

augmentation de ce marché — notamment tout changement radical qui inciterait les gens à chercher ce produit ailleurs.

**M. Connolly:** Nous ne sommes pas spécialistes en matière de santé ou d'accoutumance. Tout dépend de l'importance d'une telle baisse, de la façon dont elle serait imposée et du temps prévu pour l'imposer. Il faudrait pouvoir surveiller la situation pendant un certain temps pour avoir une idée du changement des habitudes des consommateurs. Cela pourrait se produire subitement ou pas du tout, selon le taux en question.

L'approche adoptée par le gouvernement à cet égard nous indiquerait si les activités de contrebande prennent de l'ampleur ou non. Nous ne pouvons en parler avec autorité, mais en fonction seulement de notre expérience en matière d'offre et de demande par rapport au coût du produit.

**Le président:** Ce qui se produisait auparavant, c'est que l'augmentation des taxes donnait lieu à l'exportation aux États-Unis de cigarettes légalement fabriquées au Canada; elles étaient ensuite réimportées en contrebande au Canada. C'était le problème.

Si ce projet de loi est adopté, cela ne sera pas votre problème. D'après vous, le problème qui se pose est celui de l'importation illégale de cigarettes étrangères — des cigarettes américaines, probablement — ou l'importation de cigarettes fabriquées illicitement, n'est-ce pas?

**M. Connolly:** Oui. Toutefois, l'industrie pourrait fabriquer légalement des mélanges de tabac canadien sur le marché étranger qu'elle pourrait ensuite importer illégalement au Canada.

**Le président:** Cela ne serait toutefois pas possible au Canada. Le projet de loi interdirait la fabrication de ces produits du tabac.

**M. Connolly:** Il ne serait pas possible de le faire légalement, mais il serait possible de fabriquer ces produits dans l'intention de les vendre sur le marché étranger.

**Le président:** Il ne serait toutefois pas possible de les fabriquer ici.

**M. Connolly:** Je le comprends, mais il serait possible de les fabriquer dans un pays étranger en vue de les vendre dans un pays étranger.

**Le sénateur Chalifoux:** Bien que je ne fume pas, je viens d'une famille de fumeurs. Ma fille fume des cigarettes contenant 0,01 p. 100 de nicotine. Les autres fument des cigarettes plus fortes. Lorsqu'ils n'en ont plus et qu'elle leur en passe, ils ne font pas la différence. Vous avez dit que vous ne savez pas ce qui se produira, mais c'est ce qui se passe dans notre famille.

**Le sénateur Forest:** Au cours de votre exposé, vous avez déclaré que de légères augmentations du prix des produits du tabac ne modifieraient pas l'ampleur des activités de contrebande. D'après vous, jusqu'où pourraient aller ces augmentations et à quel moment vous heurteriez-vous de nouveau aux mêmes difficultés?

**M. Smith:** Je ne le sais pas vraiment. Si le dépanneur où vous voulez acheter du lait se trouve à un mille de chez vous et qu'il déménage deux ou trois milles plus loin, vous allez vous y rendre

cab or a car. It is a similar situation. We do not have figures on this that would allow us to state that \$2 or \$3 or \$5 would make a difference and make the consumer switch.

**Senator Forest:** I was thinking of taxes as opposed to changing the level of nicotine.

**The Chairman:** There must be some hard information on that subject. At one point the government brought the tax level down to the point where it believed that the smuggling problem would be considerably diminished and that happened.

There must be a threshold beyond which you have a smuggling problem again of the dimensions you have encountered in the past. Is that not the case?

**Mr. Connolly:** I do not know if it is a threshold so much. We know what happened the last time. From experience we know that when we reached a certain price smuggling increased dramatically.

**The Chairman:** Do you remember what the price was?

**Mr. Connolly:** At that point the price was up to about \$6.00 and change for a package of cigarettes. I am not sure of the exact price.

**Senator LeBreton:** It was \$5.75.

**Mr. Connolly:** Every time there is a tax increase we monitor the situation immediately in terms of any increased activity. When the taxes were reduced and the anti-smuggling initiative went into place, for example, the small and medium-sized smugglers went out of business. The open buying of illegal cigarettes from dépanneurs, and so on, along the border of Ontario and Quebec and along the St. Lawrence disappeared. Basically, what stayed intact were the major criminal organizations that were involved in smuggling. Those are the same organizations today that smuggle liquor and other commodities and are still involved in the illicit tobacco trade in the interprovincial smuggling.

Basically, an increase in taxes would increase the activity of the major criminal organizations and would also allow for the small and medium-sized smuggling groups — that is, the mom-and-pop-type of confectionery stores and so on — that were selling 20, 30, 40 or even 100 cartons a week to get back into that particular business.

Every time there is an increase we watch for it very closely. Oftentimes you do not know that you have reached that point until you have crossed over that line. That is a difficulty sometimes. It is something that we are monitoring closely, given the fact that we had a tobacco increase recently.

**Senator LeBreton:** I live here in Ontario and there was a tremendous problem involving small and medium-sized smuggling groups.

I do not know how much a package of cigarettes costs in British Columbia but I understand it is quite a lot higher than in Ontario and Quebec. Are there still small and medium-sized business people smuggling across the border in British Columbia as a result of their higher price for cigarettes or did you combat the problem more in Ontario and Quebec and along the

en taxi ou en voiture. C'est la même chose. Nous n'avons pas les chiffres qui nous permettraient de dire avec certitude que deux, trois ou cinq dollars feraient la différence et inciteraient le consommateur à changer.

**Le sénateur Forest:** Je pensais aux taxes et non à un changement du taux de nicotine.

**Le président:** Il doit bien y avoir des données précises sur le sujet. À un moment donné, le gouvernement a abaissé le niveau d'imposition, convaincu que le problème de la contrebande allait bien s'atténuer et c'est ce qui s'est produit.

Il doit y avoir un seuil au-delà duquel se pose le problème de la contrebande, comme vous l'avez connu dans le passé, n'est-ce pas?

**M. Connolly:** Je ne sais pas si un tel seuil existe. Nous savons ce qui s'est passé la dernière fois. D'après notre expérience, nous savons que lorsque nous atteignons un certain prix, la contrebande augmente considérablement.

**Le président:** Vous souvenez-vous du prix en question?

**M. Connolly:** À ce moment-là, le prix d'un paquet de cigarettes s'élevait à environ 6 \$; je ne suis pas sûr du prix exact.

**Le sénateur LeBreton:** C'était 5,75 \$.

**M. Connolly:** Chaque fois qu'il y a une augmentation de taxe, nous surveillons immédiatement la situation pour voir si les activités de contrebande prennent de l'ampleur. Ainsi, lorsque les taxes ont baissé et que l'initiative anticoncontrebande a été lancée, les contrebandiers de petite et de moyenne envergure ont disparu. L'achat de cigarettes illégales dans les dépanneurs et cetera, le long de la frontière de l'Ontario et du Québec et le long du Saint-Laurent a disparu. Seules les grandes organisations criminelles qui font de la contrebande n'ont pas été touchées. Il s'agit des mêmes organisations qui aujourd'hui font la contrebande de l'alcool et d'autres produits et qui continuent à faire le trafic interprovincial du tabac.

Au fond, une augmentation de taxes augmenterait l'activité des principales organisations criminelles et permettrait également aux contrebandiers de petite et de moyenne envergure — c'est-à-dire les confiseries familiales, et cetera — qui vendaient 20, 30, 40, voire même 100 cartouches par semaine, de recommencer.

Chaque fois qu'il y a une augmentation, nous surveillons la situation de très près. Souvent, ce n'est que lorsqu'on dépasse cette limite qu'on sait qu'on a atteint ce seuil. C'est un problème qui se présente à l'occasion et que nous surveillons de près, vu que le prix du tabac a récemment augmenté.

**Le sénateur LeBreton:** Je vis en Ontario, où les groupes de contrebandiers de petite et de moyenne envergure ont posé de gros problèmes.

Je ne sais pas combien coûte un paquet de cigarettes en Colombie-Britannique, mais autant que je sache, le coût en est beaucoup plus élevé qu'en Ontario ou au Québec. Y a-t-il toujours de la contrebande transfrontalière en Colombie-Britannique de la part de groupes de petite et de moyenne envergure en raison du prix plus élevé des cigarettes ou vous êtes-vous davantage



St. Lawrence? Are their tobacco prices high enough to encourage that kind of cross-border smuggling?

**Mr. Smith:** There is still significant cross-border smuggling but not with the mom-and-pop type operations. Cross-border smuggling still represents approximately 60 per cent of the contraband tobacco market in B.C.

**Senator LeBreton:** It is higher in B.C., then. That would prove the theory that at some point a threshold is involved. I wondered if they were selling their cigarettes at a price close to the threshold.

**The Chairman:** You mean the interprovincial trade?

**Mr. Smith:** No, the cross-border trade.

**The Chairman:** Cross-border from the other country?

**Mr. Smith:** Yes, cross-border importation and sale. It may be coming across the border in Cornwall and be shipped out to B.C. However, Cornwall is still our major importation area.

**The Chairman:** You do not have hard information and you are not able to quantify the impact that this bill, if it became law, might have in terms of the smuggling problem. That is your testimony today, is it?

**Mr. Smith:** Yes.

**Mr. Connolly:** That is correct.

**The Chairman:** Is there a difference in the nicotine content between cigarettes manufactured in Canada presently and those in the United States? Does it vary by brand? What is the situation?

**Senator Keon:** It varies a great deal. On a global basis the nicotine content of cigarettes in some foreign countries is very high.

I see a problem arising as far as a health hazard is concerned if we educate the Canadian smoker to smoke foreign products. While they are smoking Canadian products at least we have some control on it at home.

Frankly, I am quite supportive of this bill. It would be worth enacting this legislation to see how serious the impact is on smuggling.

I should like to know how efficient your network is at picking up illegal manufacturing — that is, look-alike Canadian cigarettes that have more bang in them for the young people — and the switch in the use of the Canadian smoker from the Canadian product to a foreign product. How much would you have to address those two problems if this bill becomes legislation?

**Mr. Smith:** I am not sure we can answer that. As far as switching to a American product, by reducing tar and nicotine levels you are changing one of the demand variables. It goes without saying that if you increase the tar and nicotine levels substantially you are also changing that particular taste demand variable. It might provide an impetus for Canadian consumers to go elsewhere if that level was increased. They would be looking

attaqués au problème en Ontario, au Québec et le long du Saint-Laurent? Le prix du tabac est-il suffisamment élevé pour encourager ce genre de contrebande transfrontalière?

**M. Smith:** On observe toujours beaucoup d'activités de contrebande transfrontalière, lesquelles ne sont toutefois pas le fait de magasins familiaux. La contrebande transfrontalière représente toujours près de 60 p. 100 du marché de contrebande du tabac en C.-B.

**Le sénateur LeBreton:** La contrebande est plus importante en C.-B., donc. Cela confirme la théorie de l'existence d'un seuil. Je me demande si les cigarettes de contrebande se vendent à un prix proche de ce seuil.

**Le président:** Voulez-vous parler du trafic interprovincial?

**M. Smith:** Non, du trafic transfrontalier.

**Le président:** Transfrontalier, c'est-à-dire de l'autre pays?

**M. Smith:** Oui, l'importation et la vente transfrontalières. Ces produits peuvent traverser la frontière à Cornwall avant d'être expédiés en C.-B. Toutefois, Cornwall demeure notre principale zone d'importation.

**Le président:** Vous n'avez pas de données précises et ne pouvez pas quantifier l'impact de ce projet de loi, s'il est adopté, sur la contrebande. C'est en résumé votre témoignage d'aujourd'hui, n'est-ce pas?

**M. Smith:** Oui.

**M. Connolly:** C'est exact.

**Le président:** Y a-t-il une différence de teneur en nicotine entre les cigarettes actuellement fabriquées au Canada et les cigarettes fabriquées aux États-Unis? Cela varie-t-il par marque? Quelle est la situation?

**Le sénateur Keon:** Les variations sont énormes. La teneur en nicotine des cigarettes dans certains pays étrangers est très élevée.

Je peux entrevoir un problème de santé si nous poussons le fumeur canadien à fumer des produits étrangers. Lorsqu'il fume des produits canadiens, nous pouvons au moins exercer un certain contrôle.

Je suis franchement très en faveur de ce projet de loi. Il vaudrait la peine de l'adopter pour en voir l'impact sur la contrebande.

J'aimerais savoir dans quelle mesure votre réseau réussit à intercepter des produits fabriqués illégalement — c'est-à-dire des cigarettes qui ressemblent à des cigarettes canadiennes, mais qui présentent plus d'intérêt pour les jeunes — et à voir si le fumeur canadien passe du produit canadien à un produit étranger. Si ce projet de loi était adopté, quelle serait pour vous l'importance de ces deux problèmes?

**M. Smith:** Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à cette question. Le consommateur canadien va-t-il passer à un produit américain? Je dirais que le fait de diminuer les taux de goudrons et de nicotine entraîne le changement d'une des variables de la demande. Il va sans dire que si vous augmentez considérablement les taux de goudrons et de nicotine, vous modifiez également la variable de la demande qu'est le goût, ce qui pourrait inciter les

for something that they are used to. That is my opinion. If they could not do so legally they would go to a contraband market for that.

I am not sure that I have answered your question.

**Senator Keon:** Perhaps I did not express myself clearly. If this bill becomes legislation and we manufacture Canadian products with less tar and nicotine how efficient is your network at identifying the illegal manufacture of look-alike products in foreign countries and how efficient is your network at monitoring the increased flow of American products, for example, across the border in response to this legislation?

**Mr. Connolly:** On the illegal manufacture with more tar and nicotine as opposed to what is here we probably would pick up on it fairly quickly. We would see it as we seized new types of product. We send any new products that we seize to our customs and excise laboratory here in Ottawa for analysis. We do that with alcohol, tobacco and a number of products to verify what is contained in the product itself.

Through our seizure activity we would be able to tell fairly quickly if, all of a sudden, we begin to get an increase in ABC cigarettes that were being manufactured in accordance with the old Canadian standard. By "quickly" I am talking about months as opposed to years.

In terms of the monitoring of the increased flow itself, it takes a little longer to do your analysis and to look at prices. You must look at a lot of things when you are doing an intelligence analysis on something like that. As opposed to months you would be into one or two years to get into that type of accurate information that would give you a handle on the market itself. Obviously, you would see less product being sold in stores and your own domestic market would give you information as well. If there were reduced sales the tobacco manufacturers themselves would let people know that there were reduced sales. There are a number of variables and factors that you could look at over a period of time. However, that is not something that you could do right away.

Concerning the illegal product itself, based on our experience that would surface within months as opposed to years.

**The Chairman:** If there are no other questions I wish to thank Superintendent Smith and Mr. Connolly for their testimony today.

We will continue one week from today to consider Bill S-8. We will then hear from representatives from the Non-Smokers Rights Association and Dr. Haidasz, the sponsor of the bill, who has been invited to be our final witness.

consommateurs canadiens à aller ailleurs et à rechercher un produit auquel ils sont habitués; c'est mon opinion. S'ils ne pouvaient le faire légalement, ils se tourneraient vers le marché de contrebande.

Je ne suis pas sûr d'avoir répondu à votre question.

**Le sénateur Keon:** Peut-être ne me suis-je pas exprimé clairement. Si ce projet de loi est adopté et que nous fabriquons des produits canadiens contenant moins de goudrons et de nicotine, dans quelle mesure votre réseau peut-il s'apercevoir de la fabrication illégale de produits ressemblant à des produits canadiens dans des pays étrangers et dans quelle mesure votre réseau peut-il contrôler l'augmentation du flux de produits américains, par exemple, à la frontière, par suite de cette loi?

**M. Connolly:** Nous nous apercevons probablement assez rapidement de la fabrication illégale de produits contenant plus de goudrons et de nicotine par rapport à nos produits canadiens. Nous nous en apercevons au moment de la saisie des nouveaux types de produits. En effet, tout nouveau produit saisi est envoyé au laboratoire des Douanes et de l'Accise à Ottawa à des fins d'analyse. C'est ce que nous faisons pour l'alcool, le tabac et pour plusieurs autres produits afin d'en vérifier le contenu.

Ces saisies nous permettraient de dire assez rapidement si la fabrication de cigarettes EAC — conformément à l'ancienne norme canadienne — prend tout à coup de l'ampleur. Par «rapidement», je veux parler de mois par opposition à des années.

En ce qui concerne le contrôle de l'augmentation du flux des produits, notre analyse et notre examen des prix prennent un peu plus de temps. Une telle analyse exige qu'on se penche sur nombreux facteurs. Au lieu d'y consacrer des mois, il faudrait passer une ou deux années pour obtenir ce genre de données précises, susceptibles de mieux contrôler le marché lui-même. De toute évidence, les magasins vendraient moins de produits et le marché intérieur révélerait également la même chose. Si les ventes de tabac diminuaient, les fabricants eux-mêmes le feraient savoir. On pourrait examiner plusieurs variables et facteurs pendant un certain temps. Toutefois, ce n'est pas quelque chose qu'on pourrait faire tout de suite.

En ce qui concerne le produit illégal lui-même, d'après notre expérience, on s'en apercevrait en l'espace de quelques mois et non pas au bout de plusieurs années.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, je tiens à remercier le surintendant Smith et M. Connolly pour leur témoignage d'aujourd'hui.

Nous allons poursuivre dans une semaine l'examen du projet de loi S-8. Nous entendrons alors des représentants de l'Association pour les droits des non-fumeurs, ainsi que M. Haidasz, parrain du projet de loi, que nous avons invité comme notre dernier témoin.



I will adjourn the meeting until next Tuesday at ten o'clock, when we will resume our consideration of the child support guidelines but we will reconvene *in camera* for two minutes.

The committee continued *in camera*.

Nous allons nous réunir de nouveau mardi prochain à 10 heures pour reprendre l'examen des lignes directrices sur la pension alimentaire pour enfants, mais nous allons nous réunir tout de suite à huis clos pendant quelques instants.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

## APPENDIX 5900/S2-SS-1, 6 "1"

**Gardiner Karbani Audy Inc.**

Management Consultants

4107 - 99 Street

Edmonton, Alberta

T6E 3N4

1-800-324-5920

Bus. 461-8000

Fax. 461-8800

March 9, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs,  
Science and Technology  
Ottawa, Ontario

Dear Senators:

Re: Federal Child Support Guidelines

Thank you for providing me with an opportunity to speak to you with respect to research I have done regarding 2,746 actual cases (2,138 under the Divorce Act) that were considered by the Federal courts in Alberta during the period May 1, 1997 to December 31, 1997.

I would also like to offer my personal views on the new system, specific problem areas within the Guidelines, and the process of implementation.

My Background

In order to understand why a practising Chartered Accountant, who has never paid or received child support, would research this area, you should know something about my professional background.

I am a Chartered Accountant in public practice in Edmonton. I have been a CA for 25 years. In 1980 I started to provide assistance to lawyers on matrimonial property and support issues. Over the past 18 years, I have been engaged to assist lawyers and their clients in thousands of cases. I have been qualified as an expert witness in both the Court of Queen's Bench, Alberta and the Supreme Court of British Columbia on approximately 65 occasions.

When the initial draft regulations regarding the Federal Child Support Guidelines became available in June, 1996, I realized that the computer software I had been using for many years to determine the after tax cash flow for spousal and child support would change drastically under the new system.



One of my partners, Evan Chan, CA, CISA, and I decided in October, 1996 to revise significantly our internal spousal and child support computer program to address the future Guideline approach.

It was very apparent to us that the new system and our software would require the before and after preparation of income tax returns to correctly determine the "...benefits, credits, deductions and subsidies..." related to the claiming of certain Section 7 Special or Extraordinary Expenses. In addition, we knew that the Standards of Living Test required actual income tax calculations to properly calculate the "Household Income Ratio".

By February 1997 Evan and I decided that the software program we had developed for our internal use should be made available to the Courts, lawyers, parents, etc.

We entered into a contract with Alberta Justice to provide software to the Alberta court system by May 1, 1997. The software is known as ChildView and presently is licensed for use by the provinces of Alberta, Saskatchewan, British Columbia and Prince Edward Island.

#### Why the Data Base Analysis?

As ChildView was being used in the Alberta court system, I knew that actual data existed as to who was accessing the court system for child support.

I was personally interested in determining the frequency of the exceptions within the Guidelines. These exceptions include, among others, child at or over the age of majority, incomes over \$150,000, shared and split custody, etc. I wished to have this insight as to exceptions because of the countless hours being spent programming for the exceptions.

I made inquiries of the Court, which I had been assisting in training, to see if any data was available. The Court, on my undertaking of confidentiality, gave me access to Information Sheets that had been collected on each case for research purposes. I undertook to provide the Court and Alberta Justice with an analysis of the data.

The resulting data base analysis is 175 pages in length and has been provided to the Court of Queen's Bench and Alberta Justice for their information.

For the purposes of my appearance before this committee, I was asked to reduce the number of pages to focus on the broader aspects of the data base information. I have removed Alberta specific data comparing one court jurisdiction with another, numbers and types of applications, and profiles of those persons accessing the court system regarding child support.

#### Source of Information and Limitations

The "Information Sheet" I relied upon is reproduced at the back of the spreadsheet material provided to you. The Information Sheet is prepared initially by the parties themselves or by lawyers representing an applicant or a respondent. The court clerks complete the bottom of the form upon conclusion of the Court granting desk divorces, consent orders, or chambers applications. As the Information Sheet provides information regarding income, number of children, etc., I was able to determine the after tax cash flow for both parties by recalculating all the applications using ChildView.

As 43% of the data base includes matters resolved by the parties (desk divorces and consent orders), one might infer that the data base may reflect the results of settlements reached outside of the court system in the form of interim support agreements or variation from previous orders.

#### Spreadsheets and Charts

The database has been reduced to 23 pages for the purposes of my attendance before this committee. Also attached are a number of charts and graphs that provide a visual reference of the relationships on the spreadsheets. Brian Capson, B.Sc., of Edmonton, Alberta prepared the charts and graphs. I greatly appreciate his assistance in reducing complicated data relationships into visual form.

As I am not a trained statistician or social scientist, I draw no conclusions as to the relationships on the spreadsheets or charts.



### My Personal Views and Recommendations

I personally prefer the new system of determining child support for the following six reasons:

1. The new system provides for consistency of results for individuals in similar circumstances and removes uncertainty as to what the probable outcome would be if the matter went to court.
2. The previous system was based on budgeted child related expenses, which were, in many cases, inflated or understated. In my opinion, the budget based approach created significant legal costs and unnecessary acrimony between the parties.
3. The new system should eventually be less costly to parents from a legal fee perspective. Lawyers are now able to advise their clients as to the certainty of a court result because the Section 3 table amount is a threshold level of child support.
4. The previous tax inclusion of child support required the recipient to pay income tax installments. I am aware of many circumstances where tax installments were not made because of inadequate child support amounts or by choices by recipients to spend support monies received on unexpected costs. For those who had inadequate awards, or who chose not to make tax installments, the new system removes the annual problem of finding financial resources to pay outstanding taxes due every April. I realize that the improper choices not to budget for and pay tax installments should not be compensated by the non-taxable nature of a child support receipt. The new system is of benefit to those who would not or could not budget for the income tax component of pre-May 1, 1997 support amounts.
5. The new system should provide payors and recipients with some basic certainty as to what they will pay or receive. The new system removes uncertainty because of the basic support threshold provided for in the Section 3 table amount.
6. The Guidelines will promote resolution rather than litigation. The elimination of the budget-based approaches to determining child support should allow parents to spend their time, energy and financial resources on custody and access issues.

### Disadvantages of the New System

1. The loss of the tax benefits to the divided family is a disadvantage arising from taxation policy. These losses occur where the payor's marginal tax rate is higher than the recipient's. Prior to May 1, 1997 the tax inclusion/deduction system allowed tax planning opportunities with respect to child support. The recent budgets of the Federal and Alberta governments are indicative of the initiatives designed to return these "losses" by way of increased Child Tax Benefits, Working Income Supplements, and the Alberta Family Employment Tax Credit. Hopefully, the expected gains in tax revenues by the Federal and Provincial governments will be returned to those parents with children.
2. Another unfortunate consequence of the new Guidelines is the long learning curve of the new system. The complexity of certain calculations will require some time before they are fully understood by all the participants including judges, lawyers, mothers and fathers.

### My Observations

1. Lawyers who specialize in family law matters have no difficulty in understanding or explaining the Guidelines except in the areas of Undue Hardship or the associated Standards of Living Test.
2. In my travels across Canada in the past 6 months I have been told by Judges that they do not have computers or software to assist them in child support determinations. In my opinion, the availability and use of computers and software is absolutely necessary for the proper determination of child support under the Federal Child Support Guidelines.
3. The focal point in litigation is now on income determination and what is a Special or Extraordinary Expense. In my experience, the income determination Sections 16 to 20 of the Guidelines were what individuals and their lawyers did before May 1, 1997 – this is not new, it is only codified. The special and extraordinary expenses reduce the focus from all child related expenses (budget based models) to six special expense types. In my opinion, this is a significant improvement over the previous system where every child related cost was an issue.



### My Observations. Continued

4. Shared parenting arrangements existed prior to the Guidelines and parents agreed to share costs in some reasonable way. These arrangements were and will continue to be unique and may not be resolved by formula. Section 9 of the Guidelines sets out the considerations and variables that most "sharing parents" have considered and negotiated prior to May 1, 1997.
5. With respect to the family law bar and the judiciary, there seems to be a lack of understanding of the Standards of Living Test. This test can only be calculated efficiently and properly with computer software. The only purpose of the test is to find out which of the payor or recipient has the lower Household Income Ratio. I was very surprised to find that only 34 out of 2,746 cases in the data base had support amounts varied by reason of "undue hardship". In many cases a payor will have a lower Household Income Ratio after the basic Section 3 table amount is determined, and the addition of proportionately shared special expenses only worsens an already existing undue hardship situation.
6. The "reality check" for payors and recipients is not the Household Income Ratio but their monthly after tax cash flow by applying the Guideline approach to their particular circumstances. I assume all of the software available can provide the after tax, after child support, monthly cash flow for a payor and recipient. The cash flow when spousal support, special expenses paid, debt repayment obligations, unusual access costs, etc., are taken into account will provide a real measure of standard of living because individuals measure their "well-off-ness" by what they have left over for themselves after their financial obligations are met.
7. I would suggest that three of the Section 7 Special or Extraordinary Expenses be eliminated entirely and be replaced by a higher Section 3 Table Amount. The three expense classifications are medical and dental premiums, primary school expenses and extraordinary expenses for extracurricular activities.

### Why has Alberta been Successful in Implementation of the Guidelines?

1. In the 6 months leading up to May 1, 1997 the Alberta Provincial Government set up an implementation committee comprised of members the Court of Queen's Bench, Alberta Justice, and the family law bar to ensure that procedures, forms, staff and technology were in place and functioning on May 1, 1997.
2. Specially trained staff were hired to assist the unrepresented and the Justices in the Edmonton and Calgary Law Courts buildings. These "Child Support Centres" are staffed by lawyers and para-legals. In my opinion, these staff were a key part of the reason why Alberta had a smooth transition into the Guidelines and these Centres continue to meet the needs of the unrepresented and the Courts.
3. Funds were allocated to acquire computer hardware and software to enable the Child Support Centres to efficiently meet the needs of the unrepresented and to train or assist judges if requested.
4. Alberta Justice provided training and software to government agencies and departments affected by the Guidelines. These groups include The Legal Aid Society of Alberta, Alberta Social Services and the Maintenance Enforcement Program.
5. Judges were provided with training on the various software available.
6. The Legal Education Society of Alberta prepared and provided many courses for lawyers and para-legals as to the changes to the Divorce Act and the Child Support Guidelines, the new forms and the software available.
7. The Alberta branch of the Canadian Bar Association sponsored seminars and training for lawyers.

### Conclusion

Thank you for allowing me to address this committee and for permitting me to provide my personal views regarding the Child Support Guidelines.

Yours very truly,



Barry R. Gardiner, FCA



## ANNEXE 5900/S2-SS-1, 6 «1»

**Gardiner Karbani Audy Inc.****Management Consultants**

4107 - 99 Street

Edmonton, Alberta

T6E 3N4

1-800-324-5920

Bureau : 461-8000

Télécopieur : 461-8800

Le 9 mars 1998

Le Comité permanent des Affaires sociales, de la Science  
et de la Technologie du Sénat  
Ottawa, Ontario

Chers sénateurs :

Sujet : Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants

Je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous au sujet des recherches que j'ai effectuées sur 2 746 cas (dont 2 138 présentés au titre de la *Loi sur le divorce*) qui ont été examinés par les Cours fédérales en Alberta entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 décembre 1997.

Je voudrais également vous faire part de mes idées personnelles à propos du nouveau système, de certains problèmes particuliers que posent les lignes directrices et de leur mise en oeuvre.

Mes antécédents personnels

Pour comprendre pourquoi un comptable agréé en exercice qui n'a jamais payé ni reçu de pension alimentaire peut vouloir faire des recherches sur cette question, il est bon que vous connaissiez un peu mes antécédents professionnels.

Je suis comptable agréé depuis 25 ans et j'exerce la profession d'expert-comptable à Edmonton. En 1980, j'ai commencé à prêter assistance à des avocats à propos de questions touchant les biens matrimoniaux et les pensions alimentaires. Au cours des 18 dernières années, j'ai aidé des avocats et leurs clients dans des milliers de cas. Je suis intervenu à titre d'expert devant le Tribunal du Banc de la Reine de l'Alberta et la Cour suprême de Colombie-Britannique à environ 65 reprises.

Lorsque le projet de règlement concernant les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants a été publié en juin 1996, je me suis rendu compte qu'avec le nouveau système, il faudrait profondément remanier le logiciel que j'utilisais depuis de nombreuses années pour déterminer les liquidités disponibles après impôt pour les pensions alimentaires pour le conjoint et pour les enfants.

Un de mes associés, Evan Chan, comptable agréé, CISA, et moi-même avons décidé en octobre 1996 d'apporter d'importantes modifications au logiciel interne que nous utilisons pour les pensions pour le conjoint ou pour les enfants afin de tenir compte de la future orientation des lignes directrices.

Il nous paraissait très clair qu'avec le nouveau système et notre logiciel, il serait nécessaire, aussi bien avant qu'après la préparation des déclarations d'impôt sur le revenu, de déterminer correctement tout « ... avantage ou subvention, ou déduction ou crédit d'impôt... » dans les cas où sont invoquées des dépenses spéciales ou extraordinaire au terme de l'article 7. En outre, nous savions que, pour la comparaison des niveaux de vie, les chiffres réels de l'impôt sur le revenu étaient nécessaires pour calculer correctement le « ratio de revenu du ménage ».

En février 1997, nous avons décidé, Evan et moi, de mettre le logiciel que nous avions mis au point pour notre propre utilisation à la disposition des tribunaux, des avocats, des parents, etc.

Nous avons conclu un contrat avec le ministère de la Justice de l'Alberta pour fournir ce logiciel aux tribunaux de la province le 1<sup>er</sup> mai 1997. Ce logiciel s'appelle ChildView, et des licences ont été accordées pour son utilisation par les provinces de



l'Alberta, de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard.

### Pourquoi l'analyse de banque de données?

ChildView était utilisé dans les tribunaux de l'Alberta, et je savais qu'il existait des données indiquant qui intervenait devant les tribunaux à propos des pensions alimentaires pour enfants.

Personnellement, je souhaitais déterminer la fréquence des exceptions prévues dans les lignes directrices. Elles incluent notamment les enfants majeurs, les revenus supérieurs à 150 00 \$, la garde partagée et la garde exclusive, etc. Je souhaitais en savoir plus à ce sujet à cause des très longues heures que j'avais passées à tenir compte de ces exemptions dans la préparation du logiciel.

Je me suis adressé au tribunal dont j'avais aidé à former le personnel pour voir si des données étaient disponibles. Je me suis engagé à respecter la confidentialité de ces documents, et le tribunal m'a donné accès aux fiches de renseignements établies au sujet de chaque cas aux fins de la recherche. Je me suis engagé à fournir au tribunal et au ministère de la Justice de l'Alberta une analyse de ces données.

Cette analyse est un document de 175 pages que j'ai remis, à titre d'information, à la Cour du Banc de la Reine et au ministère.

Pour ma comparution devant votre comité, on m'a demandé de réduire le nombre de pages pour mettre l'accent sur les principales catégories de renseignements figurant dans cette banque de données. J'ai supprimé des données spécifiques à l'Alberta portant sur la comparaison entre différents tribunaux, le nombre et la nature des demandes et les profils des personnes intervenues devant les tribunaux à propos des pensions pour enfants.

### Source d'information et limitations

Le « fiche de renseignements » que j'ai utilisée est reproduite après les feuilles de tableur que je vous ai remises. Cette fiche est préparée initialement par les parties elles-mêmes ou par leurs avocats. Les greffiers des tribunaux remplissent le bas de la fiche une fois que le tribunal s'est prononcé sur les divorces non contestés, les ordonnances par consentement ou les demandes en cabinet. Comme cette fiche fournit des renseignements sur le revenu, le nombre d'enfants, etc., j'ai pu déterminer les ressources disponibles après impôt des deux parties en traitant les chiffres figurant dans les demandes avec ChildView.

Comme 43 % de la base de données concerne les affaires réglées par les parties (divorces non contestés et ordonnances de consentement), on pourrait en déduire qu'elle reflète peut-être les résultats des règlements conclus en dehors des tribunaux sous forme d'entente sur des aliments provisoires ou de modifications d'ordonnances antérieures.

### Tableurs et tableaux

J'ai réduit cette base de données à 23 pages pour la présenter à votre comité. J'ai également joint plusieurs tableaux et graphiques pour illustrer les rapports entre les données figurant sur les tableurs. Brian Capson, bachelier en sciences d'Edmonton, Alberta, a préparé ces tableaux et ces graphiques. Je lui suis très reconnaissant de m'avoir aidé à présenter sous forme visuelle les rapports complexe existant entre ces données.

Comme je n'ai reçu aucune formation en statistiques ni en sciences sociales, je ne tire aucune conclusion en ce qui concerne les rapports entre les éléments figurant sur les tableurs ou dans les tableaux.



### Mes opinions et recommandations personnelles

Personnellement, je préfère le nouveau système de détermination des pensions alimentaires pour enfants pour les six raisons suivantes :

1. Le nouveau système assure l'uniformité des résultats pour les personnes qui se trouvent dans une situation identique et supprime toute incertitude quant aux résultats probables si l'affaire était portée devant les tribunaux.
2. L'ancien système était basé sur l'établissement d'un budget des dépenses liées aux enfants, et celles-ci étaient souvent surestimées ou sous-estimées. À mon avis, cette méthode entraînait des coûts juridiques élevés et suscitait inutilement de la rancœur entre les parties.
3. Le nouveau système devrait, en fin de compte, réduire les frais juridiques des parents. Les avocats peuvent maintenant dire à leurs clients avec certitude quelle sera la décision du tribunal puisque les montants de pension alimentaire pour enfants figurant aux tables de la section 3 sont des niveaux seuils.
4. Les pensions alimentaires pour enfants étant autrefois incluses dans le revenu imposable, le bénéficiaire devait payer des acomptes provisionnels. Je connais de nombreux cas où ces acomptes n'ont pas été versés parce que la pension alimentaire était insuffisante ou parce que le bénéficiaire avait décidé de consacrer le montant de la pension à des frais imprévus. Pour ceux à qui une pension insuffisante avait été accordée ou qui décidaient de ne pas verser d'acompte provisionnel, le nouveau système supprime le problème annuel de devoir chercher des ressources financières pour payer le solde d'impôt dû chaque année en avril. Je me rends compte que la décision inappropriée de ne pas prévoir les acomptes provisionnels dans son budget et de ne pas les payer ne devrait pas être compensée par le caractère non imposable des montants reçus au titre d'une pension alimentaire pour enfants. Le nouveau système est à l'avantage des gens qui n'ont pas voulu ou pas pu mettre de côté la partie d'une pension alimentaire d'avant le 1<sup>er</sup> mai 1997 correspondant à l'impôt sur le revenu.
5. Le nouveau système devrait donner aux payeurs et aux bénéficiaires une idée assez exacte de ce qu'ils vont payer ou recevoir. Il supprime l'incertitude grâce au montant de base indiqué pour les pensions alimentaires dans la table de l'article 3.

6. Les lignes directrices encourageront les règlements plutôt que les procédures judiciaires. L'élimination des méthodes basées sur l'établissement d'un budget pour la détermination de la pension alimentaire pour enfants devrait permettre aux parents de consacrer leur temps, leur énergie et leurs ressources financières aux questions concernant la garde et l'accès.

#### Inconvénients du nouveau système

1. La perte des avantages fiscaux pour la famille divisée est un inconvénient qui découle de la politique d'imposition. De telles pertes se produisent lorsque le taux marginal d'imposition du payeur est supérieur à celui du bénéficiaire. Avant le 1<sup>er</sup> mai 1997, le système d'inclusion et de déductions fiscales offrait des possibilités de planification fiscale en ce qui concerne la pension alimentaire. Les récents budgets du gouvernement fédéral et de l'Alberta montrent les initiatives qui ont été conçues pour compenser ces « pertes » en augmentant les crédits d'impôt pour enfants, les suppléments au revenu gagné et, en Alberta, le crédit d'impôt à l'emploi pour les familles. On peut espérer que les gouvernements fédéral et provinciaux restitueront aux parents qui ont des enfants les recettes fiscales supplémentaires que le nouveau système devrait leur rapporter.
2. Une autre conséquence regrettable des nouvelles lignes directrices est le temps qu'il faudra pour se familiariser avec le nouveau système. Vu la complexité de certains calculs, tous les participants, y compris les juges, les avocats, les mères et les pères, mettront longtemps avant de parfaitement les comprendre.

#### Mes observations

1. Les avocats spécialistes du droit de la famille n'ont pas de mal à comprendre ou à expliquer les lignes directrices sauf en ce qui concerne les difficultés excessives ou la méthode de comparaison des niveaux de vie.
2. Lors des déplacements que j'ai effectués dans tout le Canada au cours des six derniers mois, des juges m'ont dit qu'ils n'avaient pas d'ordinateur ou de logiciel pour les aider à déterminer le montant des pensions alimentaires pour enfants. À mon avis, il est absolument nécessaire de disposer d'ordinateurs et de logiciels pour déterminer correctement le montant des pensions alimentaires pour enfants aux termes de ces lignes directrices.



3. Les procédures judiciaires sont actuellement principalement axées sur la détermination du revenu et la définition des dépenses spéciales ou extraordinaires. D'après mon expérience, les articles 16 à 20 des lignes directrices qui portent sur la détermination du revenu correspondent à ce que les parents et leurs avocats faisaient avant le 1<sup>er</sup> mai 1997 — ce n'est pas nouveau, mais seulement codifié. Les dépenses spéciales et extraordinaires mettent l'accent sur six catégories de dépenses spéciales au lieu de l'ensemble des dépenses concernant les enfants (modèles basés sur un budget). À mon avis, c'est une nette amélioration par rapport à l'ancien système, dans lequel tous les coûts liés aux enfants pouvaient être contestés.
4. La garde partagée existait avant ces lignes directrices et les parents s'entendaient sur des modalités raisonnables de partage des coûts. Ces dispositions étaient et resteront propres à chaque situation et ne peuvent pas être réglées par une formule. L'article 9 des lignes directrices énonce les facteurs et les variables que la plupart des parents se partageant la garde d'un enfant prenaient en considération et négociaient avant le 1<sup>er</sup> mai 1997.
5. Les avocats spécialisés dans le droit de la famille et les juges semblent mal comprendre la méthode de comparaison des niveaux de vie. Celle-ci ne peut être effectuée de façon efficace et correcte qu'avec un logiciel. Cette comparaison a pour seule fin de déterminer si c'est le payeur ou le bénéficiaire qui a le ratio de revenu du ménage le plus faible. J'ai été très étonné de constater que dans seulement 34 des 2 746 cas figurant dans la base de données, le montant de la pension avait été modifié pour cause de « difficultés excessives ». Le payeur aura souvent un ratio de revenu de ménage plus faible après la détermination du montant de base de la pension en vertu de la table de l'article 3, et l'ajout d'une part proportionnelle des dépenses spéciales ne fait qu'aggraver les difficultés excessives préexistantes.
6. Ce qui compte vraiment pour les payeurs et les bénéficiaires n'est pas le ratio de revenu du ménage mais les ressources mensuelles après impôt dont ils disposent après l'application du système prévu par les lignes directrices à leur situation particulière. Je suppose que tous les logiciels disponibles peuvent fournir aux payeurs et aux bénéficiaires le montant des ressources mensuelles disponible après déduction de l'impôt et de la pension alimentaire. Quand on prend en considération la pension alimentaire pour le conjoint, les dépenses spéciales payées, le remboursement des dettes, les frais inhabituels d'accès, etc., , le montant restant donne une indication réelle du niveau de vie parce que les gens

déterminent dans quelle mesure ils sont « à l'aise » en fonction des ressources dont ils disposent après s'être acquittés de leurs obligations financières.

7. Je pense que trois des dépenses spéciales ou extraordinaires de l'article 7 devraient être totalement éliminées et remplacées par une augmentation du montant indiqué à la table de l'article 3. Ces trois catégories de dépenses sont les primes d'assurance médicale et dentaire, les frais relatifs aux études primaires et les frais extraordinaires relatifs aux activités parascolaires.

Pourquoi la mise en oeuvre des lignes directrices a-t-elle été couronnée de succès en Alberta?

1. Au cours des six mois antérieurs au 1<sup>er</sup> mai 1997, le gouvernement provincial de l'Alberta a constitué un comité de mise en oeuvre composé de membres de la Cour du Banc de la Reine du ministère de la Justice et d'avocats spécialisés dans le droit de la famille pour faire en sorte que les procédures, les formulaires, le personnel et la technologie soient en place et fonctionnent le 1<sup>er</sup> mai 1997.
2. Des employés spécialement formés ont été embauchés pour aider les parents non assistés d'un avocat et les juges dans les locaux des tribunaux d'Edmonton et de Calgary. Le personnel de ces bureaux, les « Child Support Centres », est composé de juristes et d'employés paralogaux. À mon avis, c'est en grande partie grâce à eux que l'application des lignes directrices s'est faite sans difficulté en Alberta, et ces centres continuent de répondre aux besoins des personnes non assistées d'un avocat et des tribunaux.
3. Des fonds ont été affectés à l'acquisition d'ordinateurs et de logiciels pour permettre à ces centres de répondre efficacement aux besoins des personnes non assistées d'un avocat et de former ou de prêter main forte aux juges qui en font la demande.
4. Le ministère de la Justice de l'Alberta a fourni une formation et des logiciels aux organismes et aux ministères gouvernementaux concernés par ces lignes directrices, notamment la Legal Aid Society of Alberta, les Alberta Social Services et le Maintenance Enforcement Program.
5. Une formation sur les différents logiciels disponibles a été fournie aux juges.



6. La Legal Education Society of Alberta a préparé et offert de nombreux cours aux avocats et aux employés parolégaux au sujet des modifications apportées à la *Loi sur le divorce* et aux lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, sur les nouveaux formulaires et sur les logiciels disponibles.
7. La section albertaine de l'Association du Barreau canadien a parrainé des séminaires et des stages de formation pour les avocats.

### Conclusion

Je vous remercie de m'avoir permis de prendre la parole devant votre comité et de vous faire part de mes opinions personnelles au sujet des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants.

Veuillez agréer l'expression de mes respectueuses salutations,

[Signature]

Barry R. Gardiner,

SCASénat. I18

BRG/MN

APPENDIX 5900/S2-SS-1, 6 "2"

**EQUITABLE CHILD MAINTENANCE and ACCESS SOCIETY**

**E.C.M.A.S.**

(Calgary Chapter)

Brief presented to:

**The Senate of Canada**

**Social Affairs, Science and Technology**

**ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF  
CHAPTER 1 (FORMERLY BILL C-41)**

**An Act to Amend the Divorce Act, the Family Orders and  
Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment,  
Attachment and Pension Diversion Act, and the Canada  
Shipping Act, and the associated Federal Child  
Support Guidelines**

**Presented by:**

**Marina L. Forbister, C.A.**

**Michael LaBerge, B.Sc.**

**Tuesday, March 17, 1998**



## ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF CHAPTER 1

### (DIVORCE ACT ET AL AMENDMENTS - FORMERLY BILL C-41)

#### I INTRODUCTION

E.C.M.A.S. currently represents in excess of 1,700 Western Canadian families. Our members are both men and women from Alberta, British Columbia, Saskatchewan and Manitoba. We are parents, both custodial and non-custodial, grandparents, and others who are concerned with the inequities in family breakdown situations.

The Chapter 1 (Divorce Act et al) Amendments, hereinafter referred to as Chapter 1 amendments, were introduced by the Government of Canada to adopt mandatory guidelines for pre-determining the levels of child support to be paid by non-custodial parents and to establish harsh enforcement measures for those non-custodial parents in default of child support. As we will elaborate, the implementation of Chapter 1 has been detrimental to Canadian families. If a family law is a good family law, it should benefit the children and one or both of the parents, without imposing harm on the other parent. While the intent of this bill was not inherently poor, we will demonstrate why the Chapter 1 amendments have not produced a good law.

It has been often stated that custody and access should not be linked, however the two are intertwined in the minds of the parties involved, the judicial system, and even the federal government. We applaud the Senate, and this committee in particular, for its efforts in bringing forth the issues of access and custody for evaluation. We would like to illustrate just how clearly the two are joined by quoting from the hearings of the Special Joint Committee on the Child Custody and Access of February 11, 1998. Within the first minutes of the introduction, Mr. George Thomson, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General, Department of Justice, introduced the following quote from an October 1997 article of the Family and Conciliation Courts Review, entitled "The Effects of Divorce and Custody Arrangements on Children's Behaviour, Development and Adjustment":

"The extent to which children receive economic support from their nonresidential parents is consistently associated with positive adaptation.

Simply put, children whose nonresidential parents continue to support them financially are at a lower risk of extended educational disadvantage

than those whose nonresidential parents do not pay any child support."

Choosing to introduce access and custody discussions with reference to the financial arrangements clearly illustrates the position of the Department of Justice. We must appreciate that the amount of child support must be equitable and sustainable. It is not simply that a high amount of financial support from the non-custodial parent equals a well adjusted child. Thus the importance of setting the support amount at the correct level cannot be understated.

We must further appreciate the fact that the vast majority of non-custodial parents wish to, and do, support their children within their means to do so. We must differentiate between those who, for whatever legitimate reason, cannot pay versus those who will not pay. We do not support parents, either custodial or non-custodial, who do not wish to fairly support their children, within their means to do so.

Some common misconceptions must be dispelled. For example, in the province of Alberta, registration of a support order is automatic and only the creditor, that is the person receiving child support, has the option of withdrawing from the program. Thus it is not only the payors with a poor payment record who are registered with the Maintenance Enforcement Program, all payors are registered unless the creditor particularly opts out of the program. Secondly, the compliance rate for the MEP program in Alberta is in excess of 85% for any given month. We often hear references to the vast amounts of child support in arrears or of large amounts of arrears being extinguished by a judge. In reality, many of these amounts are simply beyond the payor's ability to pay, thus creating arrears which cannot be met. Finally, due to the slow speed at which the legal system functions, by the time an order is made or varied, the payor often starts the process in arrears and is "playing catch up" for a period of time, thus creating arrears balances.



## **II ANALYSIS OF THE STRUCTURE OF THE GUIDELINES**

We support in theory the application of guidelines, however we believe the particular model chosen by the Department of Justice is seriously flawed.

### **A. GUIDELINE AMOUNT BASED SOLELY ON NON-CUSTODIAL PARENTS INCOME**

In total contradiction to the declared intent of the statute, which was to allow children to benefit from the financial resources of both parents, the statute made "a" spouse, the non-custodial spouse, responsible to pay. The legal responsibility for the financial support of the children is placed only on one parent. As well, any variation of that support will be based on the financial position of that one parent. We believe, as was previously law, that BOTH the father and the mother have JOINT financial obligations to their children. This legislation thus places 100% of the financial obligation of the children onto the non-custodial parent. This discriminates against both the non-custodial parent and the children, who have the right to care and support from both parents.

The Department of Justice has stated that it is assumed that the custodial parent will support the children, within their means by virtue of the very living arrangements. A child cannot be fed or clothed on assumptions. We have several of our members paying a level of support that, if combined with a reasonable level of income from the custodial parent, would support their children in a decent lifestyle. However, the support is high enough that, when coupled with welfare payments, the custodial parents are choosing not to work, thus sentencing the children to a lifestyle of poverty.

We have several members who, when seeking a variation based on the loss of employment, have had the support amount based on "imputed income". That is, judges have ruled that if the payor was capable of attaining a certain income level, that level should be sustained, regardless of the situation. One case was that of a real estate salesman, who had little control over the timing of his income and had the support based on an exceptional month, not a sustainable average. This being the case, we submit that the income of both parents must be considered and that the custodial parent must have a level of "imputed income" if unemployed.

The idea behind basing the support only on the payor's income was, that if the support amount is fair at a particular income level, it is always fair at that same level. This is not the case. For example, a split family where each parent has an annual

income of \$60,000 (total \$120,000) is in a far different position from that where the non-custodial makes \$60,000 annually and the income of the custodial parent is only \$20,000 (total \$70,000). Yet in each case, the base income is \$65,000.

The law should be written such that it is fair and also is perceived to be fair. Basing the support amount on only one parents' income is neither fair nor has the perception of fairness. Canada is the only jurisdiction to adopt such a one-sided approach to a guideline base. The Department has stated that there was considerable dissension around this idea "at first". They then go on to assume that because there has not been prolonged protest, people are accepting this proposal. There is no wide spread support for this guideline basis, only the reluctant resignation because IT IS THE LAW.

We recommend the child support guidelines be based on the income of both parents.

## **B. RECOGNITION OF EXPENSES OF THE NON-CUSTODIAL PARENT**

The guidelines assume that the costs of a child are equivalent to that of a second adult in the home, yet there is no recognition of the fact that the non-custodial parent also has a household to maintain. Annually, non-custodial parents willingly spend many dollars in excess of the child support amounts on their children, for which they are given no credit in the guidelines. When discussing one such issue with a judge, a member was told that "he had no need to buy gifts for his children and furthermore could not afford to do so". He was further instructed that he should forward his portion of the "gift money" to the custodial parent and she would purchase birthday gifts for the children on behalf of the two of them.

The Department, in developing the guidelines, refused to recognize that the home of the non-custodial parent often duplicates many of the fixed expenses of the custodial home. Whether the children are there or not, they must have a roof over their heads, beds to sleep in and toys/games for amusement, in each home. We have a member who just purchased a nice home with all his available capital. He was instructed by his own counsel that in order to have a reasonable chance for access, he had best purchase furniture. Another member received similar instructions, even though he had just spent his funds on moving 1,000 kms., in order to be closer to his children. Further, he was refused a temporary "undue hardship" abeyance, in order to allow him funds to purchase adequate furniture for his children, their beds.

In testimony before this committee on February 10, 1998, Mr. Philip Epstein argued the following on behalf of custodial parents:



"...the custodial parent who has a child away at university usually has that child come back five, six, seven times a year, still must maintain the same house, still must clothe the child because that is not part of university expenses, still must give the child an allowance ... has a very arguable case for why child support should continue."

We respectfully submit that there is an even stronger argument that these same expenses should be credited to non-custodial parents for minor children, since the children are often at their "other home" at least bi-weekly.

E.C.M.A.S. recommends that by recognizing the fixed costs born by non-custodial parents and introducing a sliding scale based on actual time with the children, litigation over this issue would be minimized.

### C. PARENTING TIME

The guidelines introduced the welcome notion that the children have the right to be nurtured as well as financially and emotionally provided for by both parents. E.C.M.A.S. fully supports the principle expressed in Section 16 of the Divorce Act that "both parents are equal". There is no primary or secondary care givers in this portion of the statute, both parents are equal.

There has been considerable discussion surrounding the "40%" access time. Whether or not 40% parenting time is the "magic number" is only one discussion. Perhaps 30% or 25% or 10% of parenting time is in the best interests of the child if that is workable in a particular situation. This notion recognizes the principle that children are best served when both parents are involved in their lives. It has been suggested that non-custodial parents are lobbying for more time with their children in order to meet this test. We submit that maximum involvement by each parent is a positive force in a child's life and should be encouraged. We further submit that non-custodial parents, generally fathers, want to be involved in their children's lives. Historically the presumption of sole custody has dominated case law. Acceptance of this presumption by judges and lawyers has yielded weighted statistics of mother = custodial parent = child support recipient and father = non-custodial parent = payor. Anecdotal data from Society members strongly indicates that co-operative joint parenting agreements between spouses complete a successful post-divorce relationship amongst the parents and children.

E.C.M.A.S. recommends that the principle of presumptive joint parenting be enshrined in the statute with the child's right to be provided for physically and emotionally by both parents. As discussed above, a sliding scale for time recognition, would alleviate litigation.

#### D. CALCULATION OF THE BASE GUIDELINE AMOUNTS

The Federal/Provincial/Territorial (hereinafter F/P/T) task force spent six years developing the first guideline amounts. Upon completion of their analysis, the F/T/P stated in the summary that:

"This method of determining the costs of children produces higher estimates of those costs (of raising children) than other methods in part, because it assumes to include all expenses, including daycare, and to apply to children of all ages."

(emphasis added)

When comparing the final guideline amounts with the admittedly high draft amounts, the final guidelines are generally higher. In addition, these produce amounts higher than StatsCanada for costs of raising a child. These discrepancies are further compounded by the fact that the amounts published by StatsCanada are the total costs of raising a child, while the guideline amounts are only one parents share.

In addition, adequate consideration has not been given to the income tax consequences on a particular set of circumstances. Even though the child support amount are no longer taxable nor deductible, there are many tax preference items to be considered such as the equivalent-to-married amount, the tax deductibility of child care, the tax deductibility of medical expenses, and the child tax credit system.

We recommend that the committee request the supporting calculations from the Department of Justice along with explanations as to why these amounts differ from StatsCanada data. We further recommend that any amendments be commented on by the Canadian Institute of Chartered Accountants for reasonableness and tax consequences.



## E. EXTRAORDINARY EXPENSES

Although one of the stated intents of the guidelines was to reduce litigation, whenever an area is "open-ended", litigation will result. Such is the case for the Section 7 expenses or "add-ons". The majority of cases have had "add-on" applications. Once the child support amount differs from the table amount, judicial discretion becomes involved. The cases to date illustrate that there is still differing amounts paid by payors in the same income bracket due to "add-ons".

As stated above, the guideline amounts were developed by the F/P/T task force to be all encompassing. However, the table amounts have come to be the base amount, despite the F/P/T summary.

In the empirical data presented by Mr. Gardiner, slightly more than half of the total applications included "extraordinary expenses", resulting in an average increase from the tables of 20%. A further 23% of the applications offset special expenses with "undue hardship" clauses. A conclusion drawn is that the introduction of the guidelines has not decreased litigation, rather changed the nature of the litigation. Upon the introduction of the guidelines, the Department of Justice claimed that it would simplify the system and many people would be able to make their own applications. We have attended at a child support centre and were advised by the staff that, although it is possible to apply under or defend against the guidelines by oneself, it was not advised. The legal costs of such applications further erode the cash available to a particular family unit.

We further note that the "add-on" amounts are often for incidentals, amount that should have already been included in the table amount. Since the federal government has refused or neglected to provide the derivation of the table amounts, judges, lawyers, analysts and groups such as E.C.M.A.S. cannot determine what is or is not included in the tables. We have requested this information on three separate occasions in the past year. In one Alberta case, *Middleton v. MacPherson*, Justice Moreau states in paragraph 27 of her decision that it would be nice to know what is included in the table amounts. With this lack of direction, judicial discretion provides amounts which may or may not be equivalent in similar circumstances.

Although case law is developing to define Section 7 expenses, we recommend that an amendment be made whereby items such as school fees or health care premiums be stated in law to be part of the base amount. We also recommend that the tax preference items such as child care costs be evaluated and described by a professional accountant.

## F. UNDUE HARDSHIP PROVISIONS

We note, from the empirical data provided by Mr. Gardiner, that undue hardship has been claimed in 1% of the total cases. In our analysis, after providing for the "standard of living" test, in all cases the payor was "less well off". None of our members have been allowed an "undue hardship" reduction.

We believe there are various reasons for the lack of "undue hardship" cases. Having just had the guidelines introduced, we submit that judges do not fully understand them and are reluctant to depart from the guidelines. No one judge wants to be the precedent setting case that would reduce the amount of child support available to the children, even though the results may be fair. We further submit that lawyers are not well versed in the tests to advise their clients appropriately. This education is coming on the backs of non-custodial parents and their families. We submit that the Federal Government, in their haste to implement the guidelines, did not provide adequate education. In fact, the final guideline amounts were released on April 24, 1997, six days before their implementation. Although education of the legal system is occurring, many families are suffering as a result.

Additionally, judges are required to provide written reasons for a departure from the guidelines. Given the workload on the judiciary, we submitted previously that this would be a disincentive to depart from the guidelines, either in the form of "add-ons" or "undue hardship". However we note that the Section 7 expenses, that is the "add-ons", are by definition "guideline amounts" and therefore do not require written reasons. We submit that it is an inherent bias in the system to require written reasons for a decrease yet not for an increase from the table amounts.

Generally speaking, in the anecdotal data available to E.C.M.A.S., the award amounts have been in line with the tables as set forth. This does not mean they are fair or equitable, or that the children will benefit. The calculated amount of child support under the Guideline tables appears to be excessive to the working income of the payors. Numerous cases show the payor not retaining sufficient net income to maintain their own household and at 40 plus years of age being forced to move in with their parents with less than \$200 per month on which to live. Other witnesses have testified to judges not allowing "undue hardship" provisions to payors who were living at home. We submit that is an excellent reason to allow undue hardship and allow the non-custodial parent to get back on his or her feet by being able to afford a their own home. We have several members who are back living with their parents out of necessity, they do not retain enough cash to allow them to maintain a home of their own. This is degrading and certainly a disincentive to improving one's lot in life.



We recommend that this area requires immediate attention and clarification.

#### **G. JUDICIAL DISCRETION**

We have already discussed the problem areas resulting from the judicial discretion in "add-ons" and "undue hardship". We have one further area where judicial discretion has caused a problem for our members. The guidelines are "mandatory". However one of our members, having applied for the guideline amounts, was told the following:

"Based on the information I am satisfied in all of the circumstances then, that there is no change in circumstances since the last order in this regard. In particular, there is no change in Mr. Jones' income, nor any change in the condition, means, needs or other circumstances of Mrs. Jones or the children. That leaves, as the only possible change, the implementation of the guidelines themselves. In this case that is not a change in circumstances in my view .."

Mr. Jones was denied the guideline amount, which would have resulted in a reduction in child support, and costs were awarded to Mrs. Jones. So much for "mandatory" guidelines. The only avenue available is appeal, which is very costly.

#### **H. TAX TREATMENT**

The Federal Department of Justice, in conjunction with the Finance Department, removed the tax consideration of child support in Bill C-92. This guaranteed child support as a tax free payment to the recipient in response to one individual's, Ms, Thibideau's, particular set of circumstances.

The majority of the witnesses before you have testified that this was not a move made in the "best interests of children" and was, simply stated, a tax grab on the part of the government. Since the current filing year is the first year in which there is this effect, the actual increase in the government coffers remains to be seen.

Another witness, Ms. Lynn Reiersen, testified that "unless both parents have significant means there is usually not enough money to provide two proper home for the children". This was the idea behind the tax advantage afforded in the inclusion/deduction of child support as rescinded by Bill C-92.

The Senate Banking Committee, upon review of Bill C-92, commented that the bill produced a tax burden on one particular set of taxpayers, i.e. the non-custodial parents, and would be back for review in the near future.

We recommend the Committee instruct the government to review the tax deductibility of child support. It is the only mandatory transfer of income between households which occurs on a tax free basis and on which the payor bears the tax burden.

## **I. ACCOUNTABILITY**

As with any transfer of funds, there remains the issue of "Are the funds being spent on that which they are intended?" It would be a simple matter for the custodial parent to produce receipts for the various child related expenditures, to satisfy the concerns of non-custodial parents that their children are being provided for. We are not suggesting that the custodial parent has to justify any such expenditures, only support that they are actually being made. The federal government requires the production of receipts on demand for any expenses claimed on a personal income tax return. We submit that our children require no less attention and that the custodial parent is the receiver of trust funds for these children and must account for these funds held in trust.

## **J. REVIEW OF THE GUIDELINES**

The Minister is required to undertake a review of the guidelines and their implementation within five years of their coming into force. Mr. Epstein testified that the guidelines "should be allowed to run their course". We submit that in a five year time span the damage to Canadian families will be extensive and the glaring deficiencies in the guidelines be dealt with now.



### **III "CHILD OF THE MARRIAGE" REVISITED**

The committee has been very astute in discovering that definition of "child of the marriage" within the guidelines, which were not available in their final form at the time of the passage of Bill C-41, contravenes the definition within the Divorce Act. In the February 1997 Senate debates on Bill C-41, this Senate committee insisted that the open-ended clause "in pursuit of reasonable education" be deleted from the mandatory child support obligation. We see that the government chose to ignore this directive and, while deleting it from the statute, reinstated the concept in the regulations.

In Alberta, under the School Act, at the age of 18 "a child" becomes an independent student and is entitled to exercise all the rights and powers and to receive all the benefits under the School Act of a parent and the parent can no longer exercise these rights. We previously submitted an outline of the other rights and responsibilities of a "child" of the age of majority, currently 18 in Alberta. This includes the right to stand for election, be a director of a company, become a trustee, or be tried in adult court. Further, under our social welfare system, parental responsibility for the support of a teen ends at age 16, after which time the teen can leave home and apply for welfare.

We submit that this area is very contentious. The data provided by Mr. Gardiner suggests that nearly 10% of the applications in Alberta in the period under review, were for support of adult children.

Our point is that legally requiring support for an "adult child" is both incongruous and discriminatory. There is a legal obligation on one portion of society, that is the non-custodial parents, that does not exist for either custodial parents nor for intact families. That is clearly discrimination.

Our recommendations for children not falling within a physical or mental impairment, are as follows:

1. Child support should end upon the latter of the child reaching the age of majority or completing secondary education (high school). We believe that such support is and should remain a moral obligation, as it is in intact families.
2. If child support is to continue beyond the attainment of the age of majority and completion of secondary education, any financing by either or both parents should be communicated directly with the child and not with the custodial parent. A legally enforceable support commitment should be placed on the custodial parent in an amount equivalent to that of the non-custodial parent. The Divorce Act

should be amended to eliminate all references to mandatory parental assistance to a child's post secondary education. This will allow parents to treat their children as responsible adults and agree with them to assist to contribute to the education

3. The accompanying transfer, if any, of a tuition fee and education deduction should be apportioned relative to the support provided. Currently, with tuition fees at record levels, this deduction can translate into 29% of \$30,000 over the course of the education, a considerable sum. This deduction is currently available for transfer by the student to the parent of his or her choice, usually the custodial parent.
4. Any onus for variation of the child support order to continue beyond age of majority should be with the custodial parent.
5. That since the government will reap significant tax dollars from the change in the deduction/inclusion system, the government should designate a specified amount of monies from the Millennium 2000 Education fund to support children of divorced families at the age of majority or over in their pursuit of further education. Tax collected from exclusion/inclusion is a selective tax born only by non-custodial parents in Canada. This tax is used to fund the national social program of child poverty.

Redistribution of the education funds would satisfy the government's concern to enable children of divorced families to attend post secondary education.

The main conflict is who should be the recipient of the funds at this time. If we are truly acting in the best interests of the child, then payment to the age of majority child will ensure the monies are distributed properly.

It has been stated that varying a child support order to remove a child over the age of majority is a simple matter. I can testify that it took my partner 15 months and an application to the Court of Appeal to have a twenty one year old removed from the support order, even though she had completed her educational program and was working full time. Throughout her education, the child support amount was \$850 per month, however the daughter was provided with only \$300 per month by her mother and none during the summer months. Bear in mind that this was supposed to be only a partial obligation since the custodial parent was "assumed" to bear her proportionate share. At the time of the education, the custodial mother was earning in excess of \$45,000 and in control of an educational trust fund of \$20,000 (which she has now kept) while my partner was unemployed. The program was completed in April of the year, at which time we sought to end the child support. We provided letters from the



educational institution both in the fall and following spring that indicated the girl was not enroled in any program, but until the custodial parent would admit to this fact, the court would not overturn the child support order. It is not a simple matter to have these changed and the onus of proof should remain with the person seeking the support.

#### **IV IMPLEMENTATION ISSUES**

It has been stated by previous witnesses that there appears to be a high degree of settlement since the introduction of the guidelines. Ms. Pottruff of the F/P/T Task force stated that only approximately 10% of divorces go to trial and litigation. We believe there are two explanations for this:

1. Divorcing couples have no problem with the guidelines and therefore they are working. This is the view taken by Mr. Epstein, the Department of Justice, the Canadian Bar Association and the F/P/T task force; or
2. Since 1995 lawyers have been advocating the inevitability of the guidelines. There exists NO CHOICE and therefore there is high compliance to the law by clients, lawyers, and judges. The question of fairness, agreement or justice never enters the equation; simply presumption of the laws "Guidelines are the law so this is the way it is".

We submit that it is the latter that is in fact taking place.

This presumption of the inevitability of the Guidelines raises the following questions:

1. If only 10% of cases go to trial, that means 90% of divorcing couples have reached resolution and compliance. What makes that 90% work?
2. If 90% of Canadians are willing to comply with the law, what if the guidelines were based on BOTH parents incomes? E.C.M.A.S. submits compliance, and more importantly acceptance, would increase if such guidelines were fair, and equitable and calculated on both incomes.
3. Why is the Department of Justice proposing guidelines, regulations and divorce laws based on 10% of the sample population?
4. The government should invest a portion of its allotted implementation amount of \$63.6 million into mediation and arbitration, the net result would increase the number of collaborated agreements on maintenance and joint custody, thereby reducing the legal costs.

We recommend that representation from non-custodial parent groups and fathers be sought for input and review of amendments to child support guidelines. In the past, such groups have been excluded from participation and consultation to the child support guidelines and policies by the F/P/T task force and the Department of Justice.



Exclusion from the process was considered "an oversight" in 1996, even though the task force has been formulating guideline policies for seven years.

Ms. Thea Herman, Senior Assistant Deputy Minister, Department of Justice, testified before you on December 16, 1997, that "in the fall, the Minister of Justice and the department met with some women's groups". Groups such as E.C.M.A.S, who represent both custodial and non-custodial parents, have been consistently denied the same input. In the summer of 1995 we attended a symposium hosted by the Alberta Department of Justice and met with representative of the F/P/T task force. We questioned at that time why no groups from "the other side", that is non-custodial parents", were included in the consultation. There was no explanation above the "oversight". We have consistently sought to provide input and receive information, only to have both denied.

We note that this is the same Anne McLellan who, in a paper entitled "Women and the Process of Constitutional Reform (May 1991)", stated presumptive joint custody "may simply perpetuate the influence and domination of men over the lives of women." We submit that a position of balance is required in preparing such legislation so that it can remain "child centered".

Anecdotal data indicates a lack of trust in the legal system in Alberta and across Canada. This results from several avenues. There are inconsistencies in legal advice. The CBA must ensure that their members, if they are to hold themselves out as professionals in the area of family law, are educated and updated. The population has become resigned to the continuance of the status quo by the judiciary. The selective implementation of the guidelines to custodial mothers over custodial fathers continues, although some of the gender bias with paying parents has been reduced. The financial reduction in living status for payors and their children continues.

We have examples where support payments are so excessive that a parent has moved into his parent's house or with a roommate in an apartment. We have further examples where a parent was forced into bankruptcy and even one example where a student was assessed child support in excess of his student loan amount which was his only source of income as a student

With this lack of trust, to attempt to gain justice in the courts, some of our members request anonymity in fear of repercussions from the Justice system. We have even been warned of repercussions in our attempts to gain data for production of this paper.

## **V SUMMARY OF RECOMMENDATIONS**

We conclude with a summary of the recommendations provided herein:

1. Child support guidelines be based on the income of both parents.
2. Child support guidelines recognize the fixed costs of the non-custodial parent in maintaining a home for the children.
3. Child support guidelines be based on a sliding scale for time spent with each parent.
4. The principle of presumptive joint parenting be law.
5. The committee review information from the Department Justice as to the determination of the guideline amounts along with explanations for variances from those determined by the F/P/T task force and variances from data produced by StatsCanada.
6. A tax professional be included to review and make recommendations on the guideline amount and accompanying income tax implications.
7. The area of "extraordinary" versus "ordinary" expenses be clarified by the authors of the guidelines and not left for case law to determine.
8. The information regarding the calculations of the guidelines be provided to judges, lawyers, and the public at large for clarification as to what is or is not included.
9. The area of "undue hardship" be clarified, bearing in mind that the results have to leave the paying parent a life sustaining cash flow.
10. The committee recommend the reinstatement of the tax treatment of inclusion and deduction.
11. Custodial parents become accountable for child support payments as with any other trust monies.
12. An immediate review of the guidelines take place, rather than in four years from now.



13. Child support should end upon the latter of the child reaching the age of majority or completing secondary education (high school).
14. If child support is to continue beyond the attainment of the age of majority and completion of secondary education, a legally enforceable support commitment should be placed on the both parents.
15. Tuition fee and education deductions should be apportioned to the supporting parents relative to the support provided.
16. The onus for variation of the child support order to continue beyond age of majority should be with the custodial parent.
17. The committee recommend the government designate a specified amount of monies from the Millennium 2000 Education fund to support children of divorced families.
18. Consultation regarding these issues must include representatives from each side of the issue.

We thank the Senate, and this Committee in particular, for its continued efforts on behalf of Canadian families.

ANNEXE 5900/S2-SS-1, 6«2»

**EQUITABLE CHILD MAINTENANCE and ACCESS SOCIETY**

**E.C.M.A.S.**

(Section de Calgary)

**Mémoire présenté**

**au**

**Sénat du Canada**

**Affaires sociales, sciences et technologie**

**ANALYSE DE LA MISE EN OEUVRE DU  
CHAPITRE 1 (L'ANCIEN PROJET DE LOI C-41)**

**Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution  
des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt  
et la distraction de pensions, la Loi sur la marine marchande  
du Canada et les Lignes directrices fédérales  
connexes sur les pensions alimentaires pour enfants**

**Présenté par :  
Marina L. Forbister, C.A.  
Michael LaBerge, B.Sc.**

**Mardi 17 mars 1998**



## ANALYSE DE LA MISE EN OEUVRE DU CHAPITRE 1

### (MODIFICATIONS À LA LOI SUR LE DIVORCE ET À D'AUTRES LOIS - ANCIEN PROJET DE LOI C-41)

#### **I     INTRODUCTION**

L'E.C.M.A.S. représente actuellement plus de 1 700 familles de l'Ouest canadien. Ses membres sont des hommes et des femmes de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Manitoba, soit des ex-conjoints qui ont ou non reçu la garde de leurs enfants, des grands-parents et d'autres personnes qui se préoccupent des injustices faisant suite à la dislocation des familles.

Les modifications au Chapitre 1 (Loi sur le divorce et autres), ci-après désignées comme étant les modifications au Chapitre 1, ont été présentées par le gouvernement du Canada en vue de l'adoption de lignes directrices obligatoires. Celles-ci visaient à déterminer d'avance les niveaux de pensions alimentaires pour enfants que doivent verser les ex-conjoints qui n'en ont pas la garde et à établir des mesures strictes d'exécution pour ceux qui sont en défaut de paiement. Comme nous le ferons valoir plus loin, la mise en oeuvre du Chapitre 1 est préjudiciable aux familles canadiennes. Une loi sur la famille équitable devrait procurer des avantages aux enfants, à l'un des conjoints ou aux deux, sans pour autant causer de tort à l'autre. Bien que l'intention de ce projet de loi soit foncièrement bonne au départ, nous allons vous montrer dans quelle mesure les modifications au Chapitre 1 n'ont pas contribué à obtenir une loi équitable.

Nombreux sont ceux qui estiment qu'il faudrait dissocier la garde des droits de visite alors que les parties concernées, le système judiciaire et même le gouvernement fédéral sont d'avis que les deux sont indissociables. Nous félicitons le Sénat et ce comité en particulier qui s'efforcent de faire évaluer les questions de droits de visite et de garde. Pour vous montrer dans quelle mesure ces deux réalités sont indissociables, nous aimerions citer un extrait de l'audience du 11 février 1998 du Comité spécial mixte sur les droits de visite et la garde des enfants. Pendant les premières minutes de son introduction, M. George Thomson, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du ministère de la Justice, a cité un extrait de l'article qui avait paru, en

octobre 1997, dans *Family and Conciliation Courts Review*, intitulé « The Effects of Divorce and Custody Arrangements on Children's Behaviour, Development and Adjustment »:

« La mesure dans laquelle les enfants reçoivent une contribution financière du père ou de la mère qui ne vit pas avec eux est immanquablement associée à une adaptation positive. Autrement dit, les enfants qui continuent de recevoir le soutien financier du père ou de la mère qui ne vit pas avec eux risquent moins d'être gravement défavorisés sur le plan de l'éducation que ceux dont le père ou la mère ne paie pas la pension alimentaire. »

Le fait d'aborder les questions de droits de visite et de garde en même temps que les modalités financières illustre clairement la position du ministère de la Justice. Le montant de la pension alimentaire doit nécessairement être équitable et les versements soutenus. Ce n'est pas parce que l'ex-conjoint qui n'en a pas la garde verse une pension alimentaire élevée que l'enfant sera nécessairement bien équilibré. On ne saurait donc jamais trop insister sur l'importance d'établir le montant de la pension alimentaire pour enfants à un niveau approprié.

N'oublions pas non plus que la grande majorité des ex-conjoints qui n'ont pas la garde de leurs enfants veulent leur verser une pension alimentaire à la mesure de leurs moyens, et qu'ils le font effectivement. Il faut établir une distinction entre ceux qui, pour des raisons légitimes, ne peuvent pas payer, et ceux qui ne veulent pas le faire. Nous nous élevons contre les ex-conjoints qui, ayant ou non la garde de leurs enfants, ne veulent pas accorder un soutien financier équitable alors qu'ils en ont les moyens.

Il convient de dissiper certains malentendus. Ainsi, en Alberta, l'inscription d'une ordonnance alimentaire est automatique et seul le créancier, donc la personne qui reçoit la pension alimentaire peut, s'il le désire, se retirer du programme. Ce ne sont donc pas seulement les mauvais payeurs qui sont inscrits au Programme d'application des pensions alimentaires et des ordonnances de garde, mais bien tous ceux qui doivent verser une pension alimentaire, à moins que le créancier ne décide de se retirer du programme. Ensuite, le taux de conformité à ce programme en Alberta est de plus de 85 %, quel que soit le mois de l'année. Lorsqu'il est question de pensions alimentaires pour enfants, on entend souvent parler d'arrérages élevés ou d'arrérages importants qui ont été annulés par un juge. En fait, dans bon nombre de cas, les montants sont simplement trop élevés pour que les débiteurs puissent les payer, ce qui entraîne des arrérages qu'ils ne peuvent rattraper. Enfin, à cause de la lenteur du



système judiciaire, dès qu'une ordonnance a été rendue ou modifiée, le débiteur est souvent déjà en retard dans ses versements, qu'il doit « rattraper » pendant un certain temps, ce qui occasionne des arrérages.

## **II ANALYSE DE LA STRUCTURE DES LIGNES DIRECTRICES**

En théorie, nous sommes en faveur de l'application de lignes directrices. Par contre, nous estimons que le modèle choisi par le ministère de la Justice présente de sérieuses lacunes.

### **A. LE MONTANT ÉTABLI DANS LES LIGNES DIRECTRICES N'EST BASÉ QUE SUR LE REVENU DES EX-CONJOINTS QUI N'ONT PAS LA GARDE DE LEURS ENFANTS**

Alors que l'intention de la loi était de permettre aux enfants de bénéficier des ressources financières de leurs parents, c'est « un » des ex-conjoints, à savoir celui qui n'a pas la garde des enfants, qui doit verser la pension alimentaire. Aux termes de la loi, c'est donc un seul des deux ex-conjoints qui a la responsabilité financière des enfants. De même, toute modification à ce soutien sera fonction de la situation financière de cet ex-conjoint. Nous estimons, comme c'était précédemment le cas dans la loi, que le père ET la mère ont, TOUS LES DEUX, des obligations financières à l'égard de leurs enfants. Or, dans la mesure législative actuelle, c'est l'ex-conjoint qui n'en a pas la garde qui est seul à assumer la responsabilité financière de ses enfants. On fait donc preuve de discrimination à l'égard de l'ex-conjoint qui n'a pas la garde des enfants et des enfants eux-mêmes, qui ont pourtant droit à l'affection et au soutien financier de leur père et de leur mère.

Le ministère de la Justice a déclaré qu'il était sous-entendu que l'ex-conjoint qui avait la garde des enfants les soutiendrait financièrement, selon ses moyens et du fait que ses enfants vivent sous son toit. Mais on ne peut nourrir ou habiller un enfant en se fondant sur des hypothèses. Plusieurs de nos membres versent une pension alimentaire qui, combinée à un revenu raisonnable de l'ex-conjoint qui a la garde des enfants, permettrait à ceux-ci de vivre convenablement. Cependant, les versements sont suffisamment élevés pour que, si l'on y ajoute les prestations d'aide sociale, certains ex-conjoints qui ont la garde de leurs enfants décident de ne pas travailler, condamnant ainsi leurs enfants à vivre dans la pauvreté.

Nous avons plusieurs membres qui, lorsqu'ils ont demandé de faire modifier le montant de la pension alimentaire qu'ils devaient verser parce qu'ils avaient perdu leur emploi, ont vu ce montant établi en fonction de leur « revenu fictif ». En effet, certains juges ont déclaré que si le débiteur était en mesure de gagner un certain revenu, il lui appartenait de le maintenir, envers et contre tout. Nous connaissons le cas d'un



vendeur d'immeubles qui touchait un revenu irrégulier et à qui on a fixé une pension alimentaire sur la base d'un mois exceptionnel, et non d'une moyenne constante. Nous estimons donc qu'il faut tenir compte du revenu des deux conjoints et que, s'il est au chômage, le conjoint qui a la garde d'un enfant doit se voir attribuer un « revenu fictif ».

En voulant que la pension alimentaire ne soit fixée qu'en fonction du revenu du débiteur, on partait du principe que si le montant était équitable à un niveau de revenu donné, il le serait toujours à ce niveau. Or, ce n'est pas le cas. Des ex-conjoints qui ont chacun un revenu annuel de 60 000 \$ (120 000 \$ en tout) se trouvent dans une situation bien différente de l'ex-conjoint qui n'a pas la garde de ses enfants et qui touche un revenu annuel de 60 000 \$, alors que celui qui en a la garde ne touche que 20 000 \$ (70 000 \$ en tout). Cependant, dans ces deux cas, le revenu de base est de 65 000 \$.

La loi devrait non seulement être équitable, mais également être perçue comme équitable. Fixer la pension alimentaire sur la base du revenu d'un seul des ex-conjoints n'est ni équitable, ni perçu comme tel. Le Canada est le seul pays à avoir adopté une approche fondée sur un seul des deux conjoints dans ses lignes directrices. Le Ministère a précisé que cette idée avait, « au départ », suscité beaucoup de controverses. Ensuite, il part du principe que les gens acceptent cette proposition parce qu'on ne s'y est pas opposé pendant longtemps. Or, ces lignes directrices sont loin de faire l'unanimité et si on s'y résigne, c'est bien à contrecœur, parce que C'EST LA LOI.

Nous recommandons que les lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants soient établies en fonction du revenu des deux ex-conjoints.

## **B. RECONNAISSANCE DES DÉPENSES DE L'EX-CONJOINT QUI N'A PAS LA GARDE DES ENFANTS**

Dans les lignes directrices, on part du principe que les dépenses consacrées à un enfant correspondent à celles d'un deuxième adulte au foyer, sans toutefois reconnaître que l'ex-conjoint qui n'a pas la garde des enfants a, lui aussi, un ménage à entretenir. Chaque année, les ex-conjoints qui n'ont pas la garde de leurs enfants dépensent spontanément beaucoup d'argent pour eux, en plus de la pension alimentaire qu'ils doivent verser, ce dont il n'est pas tenu compte dans les lignes

directrices. Lorsqu'il a abordé ce genre de problème avec un juge, un de nos membres s'est fait dire qu'il n'avait pas à acheter de cadeaux pour ses enfants et que, de toute façon, il n'en avait pas les moyens. On lui a ensuite ordonné de transmettre sa quote-part « en argent » à son ex-conjointe qui avait la garde des enfants, pour qu'elle puisse leur acheter des cadeaux d'anniversaire, en leur nom à tous les deux.

Lorsqu'il a élaboré ces lignes directrices, le Ministère n'a pas voulu reconnaître que l'ex-conjoint qui n'a pas la garde des enfants doit bien souvent, pour son propre domicile, assumer plusieurs charges fixes qui sont les mêmes que pour celui qui en a la garde. Les enfants doivent avoir un toit, un lit et des jouets ou des jeux aux deux endroits, qu'ils y soient ou non. Un de nos membres vient de s'acheter une belle maison avec tout l'argent qui lui restait. Son avocat lui a conseillé de s'acheter des meubles s'il voulait avoir des chances raisonnables d'obtenir des droits de visite. Un autre s'est vu dire la même chose, alors qu'il venait de dépenser tout ce qui lui restait pour déménager et se rapprocher de ses enfants, dont il était séparé de 1 000 km. Qui plus est, on lui a refusé une suspension provisoire pour « difficultés excessives », ce qui lui aurait permis d'acheter le mobilier dont il avait besoin pour ses enfants, en l'occurrence des lits.

Lorsqu'il a comparu devant ce comité, le 10 février 1998, M. Philip Epstein a fait valoir ce qui suit au nom des ex-conjoints qui ont la garde de leurs enfants :

«Celui qui a la garde d'un enfant qui fréquente l'université le voit généralement revenir cinq, six ou sept fois par année. Il doit donc conserver le même domicile, habiller l'enfant, ce qui est en sus des dépenses pour ses études universitaires, et lui donner de l'argent de poche... Il a donc d'excellents arguments pour demander de continuer à recevoir une pension alimentaire pour cet enfant. »

Nous estimons, par ailleurs, qu'il est encore plus important de reconnaître que ces mêmes dépenses sont à la charge des ex-conjoints qui n'ont pas la garde d'enfants mineurs, étant donné que ceux-ci sont chez eux au moins toutes les deux semaines.

L'E.C.M.A.S. recommande que l'on reconnaisse les charges fixes assumées par les ex-conjoints qui n'ont pas la garde de leurs enfants et que l'on instaure une échelle mobile tenant compte du temps effectivement passé avec les enfants, afin de réduire les litiges relativement à cette question.



### C. TEMPS QUE LES EX-CONJOINTS PASSENT AVEC LEURS ENFANTS

Nous sommes heureux de constater qu'il est maintenant prévu, dans les lignes directrices, que les enfants ont le droit d'être élevés autant par leur mère que par leur père, et que ceux-ci doivent veiller à leur bien-être financier et émotionnel.

L'E.C.M.A.S. souscrit entièrement au principe énoncé à l'article 16 de la Loi sur le divorce, à savoir que le père et la mère sont égaux. Dans cette partie de la Loi, le père et la mère sont considérés sur un même pied. L'un n'a pas préséance sur l'autre pour ce qui est des soins à donner aux enfants.

On a beaucoup parlé de « 40 % » pour les droits de visite. La question de savoir si ce pourcentage constitue un « chiffre magique » n'est qu'une partie du problème. Peut-être qu'il vaudrait mieux, dans certains cas, ne voir les enfants que 30 %, 25 % ou 10 % du temps, dans l'intérêt même des enfants. Ce principe reconnaît qu'il est dans l'intérêt des enfants d'être élevés par les deux ex-conjoints. Certains ont fait valoir que les ex-conjoints qui n'ont pas la garde leurs enfants exercent des pressions pour obtenir plus de temps en compagnie de leurs enfants, afin de répondre à ce critère. Nous estimons qu'il est dans l'intérêt des enfants que le père et la mère soient le plus possible présents dans leur vie et qu'il faudrait les encourager dans cette voie. Nous estimons également que les ex-conjoints qui n'ont pas la garde de leurs enfants, et qui sont en général les pères, veulent participer à la vie de leurs enfants. Par le passé, c'est la présomption de la garde exclusive qui prédominait dans la jurisprudence. Le fait que les juges et les avocats aient accepté cette présomption a donné lieu à des statistiques pondérées, à savoir que c'était la mère qui obtenait la garde des enfants et que c'était donc elle qui touchait une pension alimentaire pour eux, et que le père était celui qui n'obtenait pas la garde des enfants et qui devenait donc le débiteur. D'après les données non scientifiques que nous avons recueillies auprès des membres de notre société, tout porte à croire que les ententes en vertu desquelles les ex-conjoints se partagent la responsabilité de leurs enfants contribuent, après un divorce, à favoriser de bonnes relations entre ceux-ci et leurs enfants.

L'E.C.M.A.S. recommande que le principe du rôle parental présomptif soit enchâssé dans la loi et qu'il soit prévu que l'enfant ait droit à ce que son père et sa mère s'occupent de lui, tant sur le plan matériel qu'émotionnel. Tel que précisé ci-dessus, on éviterait les litiges en adoptant une échelle mobile tenant compte du temps effectivement passé par les parents auprès de leurs enfants.

## D. CALCUL DES MONTANTS DE BASE AUX FINS DES LIGNES DIRECTRICES

Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial a passé six ans à élaborer les montants des premières lignes directrices. Lorsqu'il a terminé son analyse, le Groupe de travail a déclaré, dans son résumé, que :

« Cette méthode d'établissement des coûts pour les enfants donne des évaluations plus élevées des coûts (pour élever des enfants) que d'autres méthodes, notamment parce qu'elle est censée inclure toutes les dépenses, y compris les frais de garderie, et s'appliquer à tous les enfants, quel que soit leur âge. »

(soulignement ajouté)

Lorsque l'on compare les montants des dernières lignes directrices avec ceux des premières, dont on sait pertinemment qu'ils étaient élevés, ceux des dernières lignes directrices sont généralement plus élevés. Par ailleurs, on obtient des montants plus élevés que ceux estimés par Statistique Canada pour élever un enfant. À ces écarts viennent s'ajouter le fait que les montants divulgués par Statistique Canada portent sur l'ensemble des coûts nécessaires pour élever un enfant, alors que ceux des lignes directrices ne portent que sur la participation d'un des ex-conjoints.

Par ailleurs, on n'a pas suffisamment tenu compte des conséquences de certaines situations particulières du point de vue de l'impôt sur le revenu. Même si les pensions alimentaires pour enfants ne sont plus imposables ou déductibles, il y a de nombreux avantages fiscaux qu'il faut prendre en compte, notamment l'équivalent de l'exemption de marié, le droit à la déduction fiscale pour les frais de garderie, le droit à la déduction fiscale pour les frais médicaux et le crédit d'impôt pour enfants.

Nous recommandons que le comité demande qu'on lui fournisse les calculs du ministère de la Justice et qu'on lui explique pourquoi ces montants ne sont pas les mêmes que ceux de Statistique Canada. Nous recommandons également que l'Institut canadien des comptables agréés soit appelé à commenter le bien-fondé et les conséquences fiscales de toutes les modifications.



## E. DÉPENSES EXTRAORDINAIRES

Bien que l'un des objectifs déclarés des lignes directrices était de réduire les litiges, il y en aura nécessairement si l'on n'établit pas de « limites ». C'est notamment le cas des dépenses ou « ajouts » prévus à l'article 7. Dans la plupart des causes, il y a eu des « ajouts ». Dès que le montant de la pension alimentaire pour enfants diffère de celui des tables, la discrétion judiciaire entre en ligne de compte. Dans les causes entendues jusqu'à présent, il y a toujours eu des différences dans les montants payés par des débiteurs appartenant à la même tranche de revenu à cause des « ajouts ».

Comme nous l'avons déjà précisé, les montants des lignes directrices fixés par le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial comprenaient toutes les dépenses. Or, les montants des tables sont devenus des montants de base, contrairement à ce qui est précisé dans le résumé de ce groupe.

Dans les données empiriques présentées par M. Gardiner, un peu plus de la moitié des demandes comprenaient des « dépenses extraordinaires », ce qui s'est traduit, en moyenne, par une augmentation de 20 % par rapport aux tables. Par ailleurs, dans 23 % des demandes, on compensait des dépenses spéciales par des clauses relatives à des « difficultés excessives ». On peut en déduire que l'adoption des lignes directrices n'a pas diminué les litiges, mais qu'elle en a plutôt changé la nature. Lorsqu'il a instauré ces lignes directrices, le ministère de la Justice a fait valoir que le système s'en trouverait simplifié et que bon nombre de personnes pourraient désormais soumettre leurs propres demandes. Nous nous sommes rendus dans un centre de pensions alimentaires pour enfants, où l'on nous a dit que l'on pouvait soi-même présenter ou contester une demande aux termes des lignes directrices, mais que ce n'était pas à conseiller. Les frais d'avocat inhérents à de telles demandes ne font que réduire davantage l'argent dont dispose une famille.

Nous constatons également que les « ajouts » sont bien souvent des frais accessoires, qui auraient déjà dû être inclus dans les tables. Comme le gouvernement fédéral a refusé ou omis de fournir les calculs des montants qui y figurent, les juges, les avocats, les analystes et des groupes tels que l'E.C.M.A.S. ne sont pas en mesure de déterminer ce qui est inclus ou non dans ces tables. L'an dernier, nous avons demandé trois fois de voir ces calculs. Dans une cause en Alberta, la Juge Moreau a déclaré, au paragraphe 27 de sa décision (Middleton c. MacPherson), qu'il serait utile de savoir ce qui est compris dans les montants des tables. Faute d'informations précises, il arrive que des juges fixent des montants qui ne sont pas nécessairement toujours les mêmes dans des circonstances pourtant semblables.

Bien qu'il se constitue une certaine jurisprudence pour ce qui est de la définition des dépenses aux termes de l'article 7, nous recommandons de modifier ce dernier de telle sorte que des dépenses telles que les frais de scolarité ou les primes de soins de santé soient considérées, aux yeux de la loi, comme étant comprises dans le montant de base. Nous recommandons également qu'un comptable professionnel évalue les dépenses assorties d'avantages fiscaux, telles que les frais de garderie, et qu'il en donne la description.

## **F. DISPOSITIONS RELATIVES AUX DIFFICULTÉS EXCESSIVES**

D'après les données empiriques fournies par M. Gardiner, nous constatons que des difficultés excessives ont été invoquées dans 1 % de l'ensemble des causes. Selon notre analyse, après avoir tenu compte du critère du « niveau de vie », le débiteur s'est retrouvé, dans tous les cas, « avec moins d'argent qu'avant ». Aucun de nos membres ne s'est vu attribuer de réduction pour « difficultés excessives ».

Nous estimons que l'absence de causes pour « difficultés excessives » peut s'expliquer pour plusieurs raisons. Du fait que les lignes directrices viennent à peine d'être instaurées, nous sommes d'avis que les juges n'en saisissent pas toute la portée et qu'ils hésitent à s'en écarter. Aucun juge n'aime établir de précédent qui réduirait le montant des pensions alimentaires pour enfants, même si sa décision était équitable. Nous estimons également que les avocats ne connaissent pas bien les critères pertinents pour pouvoir bien conseiller leurs clients. Leur apprentissage se fait sur le dos des ex-conjoints qui n'ont pas la garde des enfants et sur celui de leurs familles. Selon nous, le gouvernement fédéral, soucieux de faire appliquer ces lignes directrices le plus vite possible, n'a pas prévu de formation appropriée. De fait, les montants définitifs n'ont été divulgués que le 24 avril 1997, à peine six jours avant leur mise en oeuvre. On assure actuellement une certaine formation aux juristes, mais nombreuses sont les familles qui en souffrent.

Par ailleurs, les juges sont tenus de justifier par écrit tout écart par rapport aux lignes directrices. Étant donné que l'appareil judiciaire est déjà surchargé, nous avons déjà fait valoir qu'il ne serait pas tenté de s'écarter des lignes directrices, notamment en ce qui concerne les « ajouts » et les « difficultés excessives ». Nous remarquons toutefois que les dépenses aux termes de l'article 7, à savoir les « ajouts », sont par définition des montants « inclus dans les lignes directrices », qui ne doivent donc pas faire l'objet d'une justification par écrit. Nous estimons qu'il est discriminatoire, dans ce système, de devoir justifier par écrit une diminution par rapport aux montants



figurant dans les tables, alors que ce n'est pas le cas pour une augmentation.

De façon générale, à la lumière des données non scientifiques dont dispose l'E.C.M.A.S., les montants accordés ont été conformes aux tables en question. Ce qui ne veut pas dire qu'ils soient justes ou équitables, ou dans l'intérêt des enfants. Le montant calculé pour les pensions alimentaires des enfants, conformément aux tables des lignes directrices, semble excessif par rapport au revenu des débiteurs. De nombreuses causes révèlent que le débiteur ne conserve pas un revenu net suffisant lui permettant d'entretenir son propre ménage et qu'à l'âge de 40 ans ou plus, il y en a qui sont forcés d'emménager chez leurs parents, avec moins de 200 \$ par mois pour vivre. D'autres témoins ont signalé que certains juges ne reconnaissent pas de « difficultés excessives » aux débiteurs vivant chez leurs parents. Nous estimons que c'est là une excellente raison de reconnaître qu'il y a difficultés excessives et de permettre au conjoint qui n'a pas la garde de ses enfants de se ressaisir et d'avoir son propre domicile. Plusieurs de nos membres sont retournés vivre chez leurs parents, par pure nécessité, et n'ont plus suffisamment d'argent pour pouvoir se loger, ce qui est avilissant et un bon moyen de les dissuader d'améliorer leur sort.

Nous demandons que l'on porte une attention immédiate à cette question et qu'on y apporte des précisions.

## G. POUVOIR JUDICIAIRE DISCRÉTIONNAIRE

Nous avons déjà abordé le problème résultant du pouvoir judiciaire discrétionnaire en ce qui concerne les « ajouts » et les « difficultés excessives ». Il y a cependant un autre point sur lequel le pouvoir judiciaire discrétionnaire a causé des problèmes à nos membres. Les lignes directrices sont « obligatoires ». Or, un de nos membres, qui avait demandé que l'on applique les montants des lignes directrices, s'est fait dire ce qui suit :

« À la lumière des renseignements dont je dispose, je suis convaincu qu'aucun changement n'est intervenu dans les circonstances depuis la dernière ordonnance. En particulier, il n'y a eu aucun changement dans le revenu de M. Jones, ni dans la situation, les moyens, les besoins ou toute autre circonstance se rapportant à M<sup>me</sup> Jones ou ses enfants. Le seul changement possible découlerait de la mise en oeuvre des lignes directrices. Dans le cas présent, cela ne constitue pas, à mon avis, un

changement de circonstances.»

M. Jones s'est vu refuser le montant précisé dans les lignes directrices, qui aurait réduit la pension alimentaire qu'il devait verser, et il a été condamné aux dépens. On ne peut donc pas prétendre que ces lignes directrices sont « obligatoires ». La seule possibilité est d'interjeter appel, ce qui coûte très cher.

## H. TRAITEMENT FISCAL

Dans le projet de loi C-92, le ministère fédéral de la Justice et le ministère des Finances ont supprimé les incidences fiscales des pensions alimentaires pour enfants. Cela consiste donc à garantir une pension alimentaire pour enfants non imposable aux bénéficiaires, en réponse aux circonstances particulières d'une personne, M<sup>me</sup> Thibideau.

La plupart des témoins qui se sont présentés devant vous ont déclaré que cette mesure n'était pas dans « l'intérêt des enfants » et qu'il s'agissait, ni plus ni moins, d'une récupération fiscale du gouvernement. Étant donné que l'année de déclaration actuelle est la première durant laquelle cette mesure prend effet, il reste à voir quelle sera l'augmentation réelle des revenus de l'État.

Selon un autre témoin, M<sup>me</sup> Lynn Reiersen, « à moins que les deux conjoints aient suffisamment de revenus, il ne reste en général pas assez d'argent pour assurer deux bons foyers aux enfants ». C'était pourtant cette idée qui était à la source de l'avantage fiscal inhérent à l'inclusion ou à la déduction des pensions alimentaires pour enfants, avantage qui a été supprimé par le projet de loi C-92.

Après avoir examiné le projet de loi C-92, le Comité des banques du Sénat a fait valoir que celui-ci constituait un fardeau fiscal pour une certaine catégorie de contribuables, à savoir ceux qui n'avaient pas la garde de leurs enfants, et qu'il serait réexaminé prochainement.

Nous recommandons que ce comité demande au gouvernement de revoir la possibilité de déduction fiscale des pensions alimentaires pour enfants. Il s'agit du seul transfert obligatoire de revenu entre ménages qui ne soit pas imposé et pour lequel le débiteur assume le fardeau fiscal.



## **I. REDDITION DE COMPTES**

Comme c'est le cas pour n'importe quel transfert de fonds, il reste à savoir si « les fonds sont dépensés comme il se doit ». Il s'agirait simplement de demander à l'ex-conjoint qui a la garde des enfants de produire des reçus pour les dépenses qu'il leur consacre, afin de prouver à celui qui n'en a pas la garde qu'on s'en occupe bien. Nous ne proposons pas que celui qui a la garde des enfants justifie toutes ces dépenses, mais simplement qu'il prouve qu'elles ont été faites. Le gouvernement fédéral, lui, exige bien des reçus sur demande pour toutes les dépenses réclamées dans une déclaration d'impôt sur le revenu. À notre avis, nos enfants méritent autant d'attention et il devrait incomber à l'ex-conjoint qui a la garde des enfants et qui reçoit de l'argent en fiducie d'en rendre compte.

## **J. EXAMEN DES LIGNES DIRECTRICES**

Le Ministre est tenu d'examiner les lignes directrices et leurs modalités d'application dans les cinq ans qui suivent leur entrée en vigueur. Dans son témoignage, M. Epstein a fait valoir qu'il fallait laisser ces lignes directrices « suivre leur cours ». Nous sommes d'avis que d'ici cinq ans, les torts causés aux familles canadiennes seront nombreux et qu'il importe, dès maintenant, d'en supprimer les lacunes flagrantes.

### **III RÉEXAMEN DE LA DÉFINITION D' « ENFANT DU MARIAGE »**

Le Comité s'est montré fort astucieux en constatant que la définition d'« enfant du mariage » qui se trouve dans les lignes directrices, lesquelles n'étaient pas disponibles sous leur forme finale au moment de l'adoption du projet de loi C -41, contrevient à celle de la Loi sur le divorce. Lorsqu'il a étudié le projet de loi C -41, en février 1997, ce comité du Sénat a insisté pour que l'on supprime la clause non limitative relative à « une éducation raisonnable » de l'obligation relative aux pensions alimentaires pour enfants. Nous constatons que le gouvernement a préféré ignorer cette directive et qu'il a supprimé ce concept de la loi, mais qu'il l'a réintégré dans les règlements.

En Alberta, aux termes de la School Act, « un enfant » qui atteint l'âge de 18 ans devient un étudiant indépendant. Il peut alors exercer tous les droits et pouvoirs, et bénéficier de tous les avantages que cette loi donne aux parents, et les siens ne peuvent plus les exercer. Nous avons déjà donné un aperçu des autres droits et responsabilités d'un « enfant » qui a atteint l'âge de la majorité, actuellement fixé à 18 ans en Alberta. Il a notamment le droit de se présenter à des élections, de devenir administrateur d'une entreprise, d'accéder à un poste de conseiller et d'être jugé par un tribunal pour adultes. Par ailleurs, dans le cadre de notre système de bien-être social, les parents ne sont plus tenus de subvenir aux besoins d'un adolescent qui a atteint l'âge de 16 ans, et celui-ci peut alors quitter le domicile de ses parents et s'inscrire au bien-être social.

À notre avis, il s'agit d'un point très litigieux. Selon les données fournies par M. Gardiner, près de 10 % des demandes faites en Alberta au cours de la période à l'étude concernaient des pensions alimentaires pour enfants adultes.

Selon nous, il est absurde et discriminatoire d'exiger dans une loi qu'un « enfant adulte » reçoive une pension alimentaire. La loi impose une obligation à une partie de la société, à savoir les parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants, mais non à ceux qui en ont la garde et aux familles intactes. C'est donc là une discrimination flagrante.

Voici nos recommandations en ce qui concerne les enfants qui ne souffrent pas de handicap physique ou mental :

1. La pension alimentaire devrait prendre fin lorsque les enfants ont atteint l'âge de la majorité ou qu'ils ont terminé leurs études secondaires (école secondaire), selon la dernière de ces deux éventualités. Ce soutien constitue et demeure une obligation



morale, comme dans le cas des familles intactes.

2. S'il faut continuer de verser une pension alimentaire pour les enfants qui sont devenus majeurs et qui ont terminé leurs études secondaires, l'argent provenant de l'un des ex-conjoints ou des deux devrait être directement remis à l'enfant, et non à celui qui en a la garde. Ce dernier devrait être tenu, de par la loi, de verser un montant équivalent à celui versé par celui qui n'en a pas la garde. Il faudrait modifier la Loi sur le divorce pour y supprimer toute référence à l'obligation des parents d'aider un enfant qui fait des études postsecondaires. De cette façon, les parents pourront considérer leurs enfants comme des adultes responsables et convenir avec eux de l'aide financière dont ils ont besoin pour leurs études.
3. Le transfert éventuel des frais de scolarité et d'une déduction relative aux études devrait être proportionnel au soutien fourni. Aujourd'hui, étant donné que les frais de scolarité sont si élevés, la déduction relative aux études pourrait correspondre à 29 % de 30 000 \$ pendant toute la durée des études, ce qui est une somme considérable. À l'heure actuelle, l'étudiant peut transférer cette déduction à l'un ou l'autre de ses parents, généralement celui qui en a la garde.
4. Lorsque l'enfant est majeur, c'est à l'ex-conjoint qui en a la garde qu'il devrait incomber de demander que l'ordonnance alimentaire soit maintenue.
5. Étant donné que le gouvernement recueillera d'importantes sommes à la suite du changement dans le système de déduction et d'inclusion, il devrait allouer une somme précise provenant du Fonds d'éducation pour l'an 2000, afin d'aider les enfants de familles divorcées qui ont atteint l'âge de la majorité à poursuivre leurs études. Au Canada, les impôts perçus dans le cadre du système de déduction et d'inclusion sont des impôts sélectifs que seuls les ex-conjoints qui n'ont pas la garde de leurs enfants doivent verser. Ils servent à financer le programme social national de lutte contre la pauvreté des enfants.

En redistribuant les fonds consacrés à l'éducation, le gouvernement pourrait, comme il le veut, permettre aux enfants de familles divorcées d'entreprendre des études postsecondaires.

Le principal problème à régler est de savoir qui devrait recevoir ces fonds. Si nous sommes vraiment préoccupés par les intérêts de l'enfant, il faut savoir que le versement de la pension alimentaire jusqu'à l'âge de la majorité garantirait une bonne répartition de l'argent.

Certains prétendent qu'il est facile de faire modifier une ordonnance alimentaire au profit d'un enfant pour qu'elle prenne fin lorsque celui-ci a atteint l'âge de la majorité. Personnellement, je peux vous dire que dans le cas de mon partenaire, il lui a fallu attendre 15 mois et faire une demande à la Cour d'appel pour que l'on supprime de l'ordonnance alimentaire le nom de sa fille de 21 ans, qui avait terminé ses études et qui s'était trouvé un emploi à temps plein. Pendant toute la durée de ses études, le montant de la pension avait été fixé à 850 \$ par mois, mais elle n'a reçu de sa mère que 300 \$ par mois, et rien du tout pendant les mois d'été. N'oublions pas que cette obligation était censée être partielle, puisque le conjoint ayant la garde de l'enfant était « censée » payer sa quote-part. Pendant que cette enfant était aux études, la mère qui en avait la garde gagnait plus de 45 000 \$ et disposait de 20 000 \$ dans un compte de fiducie pour ses études (elle a d'ailleurs conservé cet argent), alors que mon partenaire était au chômage. Ses études se sont terminées au mois d'avril et, à ce moment-là, nous avons demandé de ne plus devoir verser de pension alimentaire pour cette enfant. Nous avons produit des lettres de son établissement d'enseignement, à l'automne et au printemps suivants, précisant que notre fille ne s'était inscrite à aucun programme. Mais tant que la mère qui en avait la garde n'a pas voulu admettre qu'il en était ainsi, le tribunal a refusé de modifier l'ordonnance alimentaire. Il n'est donc pas facile de faire modifier ces ordonnances et c'est la personne qui demande la pension alimentaire qui devrait conserver le fardeau de la preuve.



#### **IV PROBLÈMES DE MISE EN OEUVRE**

Certains témoins qui nous ont précédés ont déclaré qu'il semblerait qu'un grand nombre de cause aient été réglées depuis que ces lignes directrices ont été instaurées. M<sup>me</sup> Pottruff, du Groupe d'étude fédéral-provincial-territorial, a déclaré qu'il n'y avait qu'environ 10 % des causes de divorce qui faisaient l'objet d'un litige ou d'un procès. Selon nous, il y a deux explications à cette situation :

1. Les lignes directrices ne présentent pas de problème pour les couples qui veulent divorcer, si bien qu'elles fonctionnent. C'est là le point de vue de M. Epstein, du ministère de la Justice, de l'Association du Barreau canadien et du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial;
2. Depuis 1995, les avocats ont fait valoir que ces lignes directrices étaient inévitables. Comme il ne se présente AUCUN AUTRE CHOIX, les clients, les avocats et les juges s'en tiennent généralement à la loi. Les questions d'équité, de consentement ou de justice n'entrent jamais en ligne de compte. On part simplement du principe que « les lignes directrices ont force de loi ».

À notre avis, c'est la deuxième explication qui est la bonne.

Cette présomption quant au caractère inévitable des lignes directrices nous amène à poser les questions suivantes :

1. S'il n'y a que 10 % des causes qui se retrouvent dans les tribunaux, cela veut dire que 90 % des couples qui divorcent en sont arrivés à un règlement et se conforment à la loi. Quelles sont donc les raisons qui justifient ce taux de 90 %?
2. Si 90 % des Canadiens sont disposés à se conformer à la loi, qu'advierait-il si les lignes directrices étaient fondées sur le revenu des DEUX conjoints? L'E.C.M.A.S. estime que le taux de conformité et, surtout, d'acceptation de ces lignes directrices augmenterait si celles-ci étaient justes, équitables et fondées sur le revenu des deux conjoints.
3. Pourquoi le ministère de la Justice propose-t-il des lignes directrices, des règlements et des lois sur le divorce en tenant compte de 10 % des couples qui divorcent?
4. Le gouvernement devrait investir une partie des 63,6 millions \$ qu'il consacre à la

mise en oeuvre des lignes directrices à la médiation et à l'arbitrage. On assisterait alors à une augmentation du nombre d'ententes convenues de commun accord pour la pension alimentaire et la garde conjointe des enfants, ce qui réduirait les frais de justice.

Nous recommandons que l'on demande aux groupes de parents et aux pères qui n'ont pas la garde de leurs enfants d'examiner et de faire connaître leur point de vue sur les modifications aux lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants. Par le passé, le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial et le ministère de la Justice avaient exclu ces groupes des consultations sur les lignes directrices et les politiques se rapportant aux pensions alimentaires pour enfants, et de leur élaboration. Leur exclusion a été considérée comme « un oubli » en 1996, même si le Groupe de travail avait formulé des politiques à l'égard de ces lignes directrices pendant sept ans.

Lorsqu'elle a comparu devant vous, le 16 décembre 1997, M<sup>me</sup> Thea Herman, sous-ministre adjoint principal au ministère de la Justice a déclaré qu'« à l'automne, la ministre de la Justice et le Ministère avaient rencontré certains groupes de femmes ». Des groupes comme l'E.C.M.A.S, qui représentent aussi bien les parents qui ont la garde de leurs enfants que ceux qui ne l'ont pas, se sont régulièrement vu refuser ce genre de participation. Au printemps de 1995, lors d'un symposium parrainé par le ministère de la Justice de l'Alberta, nous avons rencontré des membres du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial. Nous leur avons demandé pourquoi aucun groupe de la « partie adverse », à savoir ceux qui représentent les parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants, n'avait été invité à participer aux consultations. Aucune explication ne nous a été donnée, si ce n'est qu'il s'agissait d'un « oubli ». Nous avons régulièrement demandé de participer aux consultations et de recevoir de l'information, mais en vain dans les deux cas.

Nous remarquons que c'est la même Anne McLellan qui, dans un document intitulé « Women and the Process of Constitutional Reform (May 1991) », a déclaré que la garde conjointe présomptive « risquait simplement de perpétuer l'influence et la domination des hommes sur les femmes ». Selon nous, il faut en arriver à un équilibre lorsque l'on prépare ce genre de mesure législative, de telle sorte qu'elle demeure « axée sur l'enfant ».

Des données non scientifiques révèlent un manque de confiance dans le système judiciaire en Alberta et dans l'ensemble du Canada, et ce pour plusieurs raisons. On constate un manque de cohérence dans les conseils juridiques. L'ABC doit veiller à ce que ses membres, s'ils veulent qu'on les considère comme des professionnels en droit



familial, soient bien formés et que leurs connaissances soient régulièrement mises à jour. La population est résignée au maintien du statu quo dans le système judiciaire. La mise en oeuvre sélective des lignes directrices en faveur des mères plutôt que des pères qui ont la garde de leurs enfants se poursuit, même si le parti pris fondé sur le sexe des ex-conjoints payeurs diminue. Sur le plan financier, on constitue de réduire leur niveau de vie et celui de leurs enfants.

Nous avons des exemples de cas d'ex-conjoints qui ont dû emménager chez leurs parents ou partager un appartement en raison du montant excessif des pensions alimentaires. Nous connaissons l'exemple d'un conjoint qui a été acculé à la faillite et celui d'un étudiant dont la pension alimentaire a été évaluée à un montant supérieur au prêt qu'il avait obtenu pour ses études, sa seule source de revenu en tant qu'étudiant.

Compte tenu de ce manque de confiance et afin d'obtenir justice devant les tribunaux, certains de nos membres préfèrent garder l'anonymat par crainte de subir les foudres du système judiciaire. On nous a même prévenus des répercussions potentielles lorsque nous avons essayé d'obtenir des données pour produire le présent document.

## **V      RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS**

On trouvera, ci-après, un résumé de nos recommandations :

1. Que les lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants soient établies en fonction du revenu du père et de la mère.
2. Que les lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants tiennent compte des charges fixes de l'ex-conjoint qui n'en a pas la garde associées au foyer qu'il doit leur offrir.
3. Que les lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants soient établies en fonction d'une échelle mobile tenant compte du temps que les deux ex-conjoints passent avec leurs enfants.
4. Que le principe du rôle parental conjoint présomptif soit enchâssé dans la loi.
5. Que le Comité examine les renseignements du ministère de la Justice en ce qui concerne le calcul des montants fixés par les lignes directrices, de même que les explications des écarts par rapport aux montants déterminés par le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial et à ceux de Statistique Canada.
6. Que l'on demande à un fiscaliste d'examiner les montants fixés par les lignes directrices, de même que leurs conséquences fiscales, et de faire des recommandations à leur sujet.
7. Que les auteurs des lignes directrices précisent ce qu'ils entendent par dépenses « extraordinaires » et dépenses « ordinaires », et que ce ne soit pas à la jurisprudence de le déterminer.
8. Que l'on communique aux juges, aux avocats et au grand public les données se rapportant aux calculs compris dans les lignes directrices, afin que l'on sache ce qui y est inclus ou non.
9. Que l'on précise le concept de « difficultés excessives », en ne perdant pas de vue que le conjoint débiteur doit pouvoir disposer de suffisamment d'argent pour vivre.

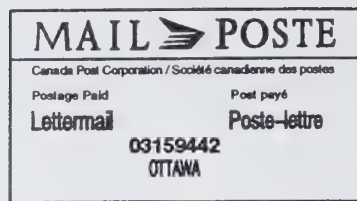


10. Que le Comité recommande que l'on rétablisse le traitement fiscal de l'inclusion et de la déduction.
11. Que les ex-conjoints qui ont la garde de leurs enfants rendent des comptes quant à la pension alimentaire qu'ils reçoivent, comme il convient de le faire pour toute somme détenue en fiducie.
12. Que l'on procède immédiatement à l'examen des lignes directrices, plutôt que d'attendre quatre ans.
13. Que la pension alimentaire prenne fin lorsque les enfants ont atteint l'âge de la majorité ou terminé leurs études secondaires (école secondaire), selon la dernière de ces deux éventualités.
14. Si le soutien financier des enfants qui ont atteint l'âge de la majorité ou terminé leurs études secondaires doit se poursuivre, que les deux conjoints y soient tenus par la loi.
15. Que les déductions des frais de scolarité et des frais d'études soient attribuées aux parents payeurs proportionnellement au soutien qu'ils accordent.
16. Que ce soit au parent qui a la garde des enfants qu'il incombe de demander des modifications à l'ordonnance alimentaire au profit d'un enfant pour que celle-ci soit maintenue après l'âge de la majorité.
17. Que le Comité recommande au gouvernement de réserver une certaine somme d'argent du Fonds d'éducation de l'an 2000, pour aider les enfants de familles divorcées à poursuivre leurs études.
18. Que des représentants de parents ayant ou non la garde de leurs enfants puissent participer aux consultations relatives à toutes ces questions.

Nous tenons à remercier le Sénat, et ce comité en particulier, pour ses efforts soutenus en faveur des familles canadiennes.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

**March 17, 1998, Chapter 1, Federal Child Support Guidelines:**

Barry R. Gardiner, FCA, Chartered Accountant.

*From the Equitable Child Maintenance and Access Society:*

Michael A. LaBerge, President;

Marina L. Forbister, Past President.

**March 18, 1998, Bill S-8:**

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Superintendent R. G. (Rod) Smith, Officer in Charge,  
Customs and Excise Branch.

*From Revenue Canada:*

Mr. Mark Connolly, Director of Program Development,  
Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs  
and Trade Administration Branch.

**Le 17 mars 1998, chapitre 1, les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants:**

Barry R. Gardiner, FCA, comptable agréé.

*De la Equitable Child Maintenance and Access Society:*

Michael A. LaBerge, président;

Marina L. Forbister, présidente sortant.

**Le 18 mars 1998, Projet de loi S-8:**

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

Le surintendant R.G. (Rod) Smith, officier responsable de la  
sous-direction des douanes et de l'accise.

*De Revenu Canada:*

M. Mark Connolly, directeur de l'élaboration de programmes,  
direction générale de la contrebande et des services de  
renseignements, Direction générales des douanes et de  
l'administration des politiques commerciales.



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, March 24, 1998  
Wednesday, March 25, 1998

### Issue No. 7

#### Sixth meeting on:

The implementation and application of Chapter 1,  
An Act to amend the Divorce Act,  
the Family Orders and Agreements  
Enforcement Assistance Act,  
the Garnishment, Attachment and  
Pension Diversion Act and the  
Canada Shipping Act, and the associated  
Federal Child Support Guidelines

#### Third meeting on:

Bill S-8, An Act to amend the Tobacco Act  
(content regulation)

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 24 mars 1998  
Le mercredi 25 mars 1998

### Fascicule n° 7

#### Sixième réunion concernant:

La mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi  
modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à  
l'exécution des ordonnances et des ententes  
familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction  
de pensions et la Loi sur la marine marchande du  
Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent,  
soit les lignes directrices fédérales sur les pensions  
alimentaires pour enfants

#### Troisième réunion concernant:

Le projet de loi S-8, Loi modifiant la  
Loi sur le tabac  
(réglementation du contenu)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Colin Kenny, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Chalifoux	Johnstone
Cohen	Lavoie-Roux
Cools	LeBreton
Ferretti Barth	* Lynch-Staunton
Forest	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Maheu
Jessiman	

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Forest substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*March 19, 1998*).

The name of the Honourable Senator Cohen substituted for that of the Honourable Senator Keon (*March 19, 1998*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux was added (*March 19, 1998*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Cook (*March 25, 1998*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Colin Kenny

et

Les honorables sénateurs:

Chalifoux	Johnstone
Cohen	Lavoie-Roux
Cools	LeBreton
Ferretti Barth	* Lynch-Staunton
Forest	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Maheu
Jessiman	

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Forest est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 19 mars 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Cohen est substitué à celui de l'honorable sénateur Keon (*le 19 mars 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est ajouté (*le 19 mars 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 25 mars 1998*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, March 24, 1998

(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cohen, Cools, Jessiman, Johnstone, LeBreton, and Murray, P.C., (6).

*Other senator present:* The Honourable Senator Ferretti Barth (1).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

**WITNESSES:**

*From Support for Children: An Organization for Public Education (SCOPE):*

Judy Poulin, President.

*From the National Association of Women and the Law:*

Carole Curtis, Family Lawyer, Member of Family Law Working Group.

*From Fathercraft Canada:*

W. Glen Cheriton, Director.

*From the National Alliance for the Advancement of Non-Custodial Parents:*

L. Jason Bouchard, Coordinator.

The Chairman made a statement of introduction.

Ms Curtis made a statement.

Ms Poulin made a statement.

Ms Curtis and Ms Poulin jointly answered questions.

The Chairman made a statement of introduction and announced that the briefs submitted by the following witnesses as well as examples of cases will be filed as exhibits with the Clerk of the committee: Fathercraft Canada (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 7 "6"); case examples (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 7 "7"); The National

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 24 mars 1998

(11)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cohen, Cools, Jessiman, Johnstone, LeBreton et Murray, c.p. (6).

*Autre sénateur présente:* L'honorable sénateur Ferretti Barth (1).

*Également présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité poursuit son examen de la mise en oeuvre et de l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (*le texte de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du 16 décembre 1997*).

**TÉMOINS:**

*De Support for Children: An Organization for Public Education (SCOPE):*

Judy Poulin, présidente.

*De l'Association nationale de la femme et du droit:*

Carole Curtis, avocate en droit de la famille, membre du groupe de travail en droit de la famille.

*De Fathercraft Canada:*

W. Glen Cheriton, directeur.

*De l'Alliance nationale des organisations pour l'entraide des parents non gardiens:*

L. Jason Bouchard, coordonnateur.

Le président fait une déclaration.

Mme Curtis fait une déclaration.

Mme Poulin fait une déclaration.

Mmes Curtis et Poulin répondent aux questions.

Le président fait une déclaration et précise que les mémoires et les dossiers soumis par les témoins suivants seront déposés auprès du greffier du comité: Fathercraft Canada (pièce n° 5900 S2/SS-1, 7 «6»); dossiers (pièce n° 5900 S2/SS-1, 7 «7»); Alliance nationale des organisations pour l'entraide des parents non



Alliance for the Advancement of Non-Custodial Parents (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 7 "8") and case examples (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 7 "9").

Mr. Cheriton made a statement.

Mr. Bouchard made a statement.

Mr. Cheriton and Mr. Bouchard jointly answered questions.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

gardiens (pièce n° 5900 S2/SS-1, 7 «8») et dossiers (pièce n° 5900 S2/SS-1, 7 «9»).

M. Cheriton fait une déclaration.

M. Bouchard fait une déclaration.

MM. Cheriton et Bouchard répondent aux questions.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, March 25, 1998  
(12)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Ferretti Barth, Johnstone, LeBreton and Murray, P.C. (4).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Non-Smokers' Rights Association:*

Eric LeGresley, Legal Counsel.

*The Honourable Senator Stanley Haidasz, P.C., sponsor of the bill.*

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed consideration of Bill S-8, An Act to amend the Tobacco Act (content regulation). (For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 5, dated February 25, 1998).

The Chairman made a statement of introduction.

Mr. LeGresley made a statement and answered questions.

The Chairman made a statement of welcome to Dr. Haidasz.

Dr. Haidasz made a statement and was joined by his research assistant, Gary Knight, to answer questions.

Dr. Haidasz proposed that an amendment be made to Bill S-8. The text of the amendment was deposited with the Clerk of the committee as Exhibit No. 5900 S2/S-8, 7 "1". The amendment will be considered by committee members.

It was agreed that, time permitting, the committee will go into clause-by-clause consideration of Bill S-8 next Tuesday, March 31, 1998 or Wednesday, April 1, 1998.

It was agreed that the Library of Parliament will prepare a summary of the evidence and testimony heard on Bill S-8.

OTTAWA, le mercredi 25 mars 1998  
(12)

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Ferretti Barth, Johnstone, LeBreton et Murray, c.p. (4).

*Également présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De l'Association pour les droits des non-fumeurs:*

Eric LeGresley, conseiller juridique.

*L'honorable sénateur Stanley Haidasz, c.p., parrain du projet de loi.*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu). (L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 5 du 25 février 1998).

Le président fait une déclaration.

M. LeGresley fait une déclaration et répond aux questions.

Le président souhaite la bienvenue au sénateur Haidasz.

Le sénateur Haidasz fait une déclaration et, de concert avec son adjoint à la recherche, Gary Knight, répond aux questions.

Le sénateur Haidasz propose un amendement au projet de loi S-8. Le texte de l'amendement est déposé auprès du greffier (pièce n° 5900 S2/S-8, 7 «1»), en vue de son examen par les membres du comité.

Il est convenu que, si le temps le permet, le comité procédera à un examen article par article du projet de loi S-8 mardi prochain, le 31 mars 1998, ou le mercredi 1<sup>er</sup> avril 1998.

Il est convenu que la Bibliothèque du Parlement préparera un résumé des témoignages entendus sur le projet de loi S-8.

At 5:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*La greffière suppléante du comité,*

Nadine S. Huggins

*Acting Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 24, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to monitor the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** We have a quorum. Permit me to remind you that tomorrow afternoon at 3:30, this committee will be meeting here pursuant to our mandate to consider Bill S-8. We will be hearing from the Non-Smoker's Rights Association tomorrow afternoon as well as from the sponsor of Bill S-8, our former colleague the Honourable Stanley Haidasz, P.C.

Today we are meeting for the sixth time pursuant to our mandate to monitor the implementation and application of the Federal Child Support Guidelines. During the first segment, we will hear a witness from the National Association of Women and the Law and a witness from Support for Children: An Organization for Public Education, SCOPE.

The National Association of Women and the Law is a non-profit organization with a mandate to lobby for changes to laws and policies that will benefit Canadian women. NAWL speaks on behalf of a membership made up of lawyers, professors, students and activists throughout the country. Since its inception in 1974, NAWL has made hundreds of oral and written submissions to all levels of government on a wide variety of issues affecting Canadian women. NAWL has been active in the area of family law since its inception 20 years ago. Family law issues affecting women have always been recognized as fundamental, particularly in the economic well-being of women in Canada.

SCOPE is a non-profit organization of some 3,000 members that focuses on changing attitudes on the responsibilities of parents after separation. Please proceed, Ms Curtis.

The witnesses did not supply briefs in advance, but we now have copies of them.

**Ms Carole Curtis, Family Lawyer, Member of Family Law Working Group, National Association of Women and the Law:** I am a family law lawyer in Toronto and, as such, I have a particular interest in what is happening with the Child Support Guidelines. We submitted our brief about a week ago, and I apologize if the committee did not receive it. It is quite detailed and I will deal with the highlights this morning.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 24 mars 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour examiner la mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Nous avons le quorum. Permettez-moi de vous rappeler que demain à 15 h 30 le comité se réunira ici conformément à son ordre de renvoi sur le projet de loi S-8. Nous entendrons demain l'Association pour les droits des non-fumeurs ainsi que le parrain du projet de loi, notre ancien collègue, l'honorable Stanley Haidasz, c.p.

Aujourd'hui, nous tenons notre sixième réunion conformément à notre mandat d'examiner la mise en oeuvre et l'application des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants. Nous allons d'abord entendre une porte-parole de l'Association nationale de la femme et du droit et une représentante de Support for Children: An Organization for Public Education, SCOPE.

L'Association nationale de la femme et du droit est un organisme à but non lucratif qui a pour mandat de faire du lobbying afin que des changements soient apportés et des politiques adoptées dans l'intérêt des Canadiennes. L'ANFD est composée d'avocats, d'enseignants, d'étudiants et de militants répartis dans tout le Canada. Depuis sa création en 1974, l'ANFD a présenté des centaines de mémoires écrits et oraux devant tous les paliers de gouvernement sur un grand éventail de questions touchant les Canadiennes. Depuis sa création, voici maintenant 20 ans, l'Association est active dans le domaine du droit familial. On a toujours reconnu que les éléments du droit familial qui touche les femmes sont fondamentaux, surtout pour le bien-être économique des femmes au Canada.

SCOPE est un organisme à but non lucratif qui compte environ 3 000 membres et qui s'intéresse à la modification des attitudes concernant les responsabilités des parents après une séparation. Allez-y, madame Curtis.

Les témoins n'ont pas remis leurs mémoires à l'avance, mais nous en avons des exemplaires.

**Mme Carole Curtis, avocate en droit de la famille, membre du groupe de travail en droit de la famille, Association nationale de la femme et du droit:** Je suis avocate en droit de la famille et je pratique à Toronto. Je m'intéresse donc tout particulièrement aux lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Nous avons remis notre mémoire il y a une semaine environ et je vous présente mes excuses si vous ne l'avez pas reçu. Il est très détaillé et je ne vous présenterai ce matin que les points saillants.

I will talk about the objectives of the guidelines, the structure of the guidelines, the definition of "income", "shared custody" and the implementation issues.

The objectives of the guidelines are set out in Section 1. NAWL is concerned that the objectives are missing what we call a "prime directive" which is that the guidelines should ensure a level of support which meets children's needs. That is not the same as what is in section 1(a) of the guidelines which is a fair-standard test.

The objectives were amended to include a test that NAWL had earlier articulated, which is the consistent treatment of spouses and children in similar circumstances. That is also an important test.

When I am explaining the guidelines to clients, over the year and a bit since their implementation, they have evolved into a double-barrelled structure. There is the base amount of support that is based on the table that is meant to change annually based on the payer's income. The payer is to make annual mandatory disclosure. Then there are the add-ons under section 7 which are to be shared proportionately in accordance with the income of the parties. That is also to change annually. That could be zero in any given family. That is to cover the expenses for the child that are not included in the base amount.

These guidelines are not simple, and they are not straightforward, notwithstanding what the government may have said at the time of their introduction. Unfortunately, a different message is being sent to Canadians. The determination of child support under the guidelines may in fact be more difficult than it was before the guidelines, particularly in this transition or shakedown period. It is wrong for Canadians to be led to believe that the determination of child support is not a legal problem or a legal issue. This is a legal issue with long-term consequences for parents and children, and professional advice is necessary in many cases. For example in every family where there is a self-employed payer, both legal and accounting advice are needed. I give you that example because that is, in part, a measure of how complicated this is.

I have recently received the workbook put out by the federal government on the guidelines. I urge the committee to obtain and read it. It is 200 pages in length and it is called *Federal Child Support Guidelines: The Complete Workbook*. There is a shorter version of this that is 50 pages long which I also read. Unfortunately, I do not have the name of that booklet. I found it confusing and I am an expert in this area. This is the contact that the average Canadian will have with this law reform initiative, either this booklet or the 50 page booklet that I found confusing.

**Senator Cools:** When was it put out?

**Ms Curtis:** November 1997. The shorter booklet is the information the average Canadian will have. Most of my clients would not read a 200 page workbook, and many of them would not understand it.

Je vais parler des objectifs que visent les lignes directrices, de la structure de celles-ci, de la définition de «revenu» et de «garde partagée», ainsi que de la mise en oeuvre des lignes directrices.

Les objectifs des lignes directrices sont énoncés à l'article 1. L'ANFD constate avec inquiétude qu'il y manque ce que nous appelons «un principe directeur», c'est-à-dire que ces lignes directrices doivent aboutir à des pensions alimentaires qui répondent aux besoins des enfants. Ce n'est pas la même chose que ce qui figure au paragraphe 1a) des lignes directrices, où il est question du critère de la norme équitable.

Ces objectifs ont été modifiés de manière à inclure un critère qu'avait précédemment demandé l'ANFD, celui du traitement uniforme des conjoints et des enfants qui se trouvent dans des circonstances semblables. C'est aussi un critère important.

Quand j'explique les lignes directrices à mes clients, depuis un peu plus d'un an qu'elles sont en vigueur, je leur explique qu'elles sont constituées de deux parties. Il y a le montant de base que l'on trouve dans les tables et qui doit varier annuellement selon le revenu du payeur. Celui-ci est tenu de divulguer son revenu chaque année. Il y a ensuite les ajouts que prévoit l'article 7 et qui sont partagés proportionnellement en fonction du revenu des deux parties. Ces montants-là aussi changent chaque année. Pour certaines familles, ils pourraient être nuls. Ils sont censés couvrir les frais relatifs à l'enfant qui ne sont pas compris dans le montant de base.

Ces lignes directrices ne sont pas simples, malgré ce qu'a pu prétendre le gouvernement au moment de leur introduction. Malheureusement, c'est un autre message qui parvient aux Canadiens. Le calcul de la pension alimentaire aux enfants conformément aux lignes directrices est peut-être encore plus compliqué maintenant qu'avant, surtout en cette période de transition. On a tort de vouloir faire croire aux Canadiens que le calcul de la pension alimentaire aux enfants n'est pas un problème ou une affaire juridique. C'est une affaire juridique qui a des conséquences à long terme pour les parents et leurs enfants, et dans bien des cas il est nécessaire d'obtenir des conseils d'un professionnel. Par exemple, dans les familles où le payeur est un travailleur indépendant, il est important d'obtenir des conseils juridiques et comptables. Si je vous donne cet exemple, c'est pour donner une idée de la complexité de la chose.

J'ai reçu récemment le guide qu'a publié le gouvernement fédéral sur les lignes directrices. J'incite vivement le comité à en prendre connaissance. Il compte 200 pages et s'intitule: *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants: Guide complet*. Il en existe une version abrégée de 50 pages que j'ai également lue. Malheureusement, je n'ai pas son titre en tête. Je l'ai trouvée difficile à comprendre et je suis pourtant experte en la matière. Le contact qu'auront les Canadiens moyens avec cette initiative de réforme juridique se fera soit par ce livre soit par la brochure de 50 pages que j'ai trouvée compliquée.

**Le sénateur Cools:** Quand a-t-elle été publiée?

**Mme Curtis:** En novembre 1997. La version abrégée est celle que verront la plupart des Canadiens. La majorité de mes clients ne liront pas le document de 200 pages et beaucoup d'entre eux ne le comprendraient pas.



The add-ons are a separate problem. That is dealt with in section 7. In the guidelines, the add-ons are called "special or extraordinary" expenses, a description which is misleading and inaccurate. If you look at these categories carefully, you will see child care, school expenses, and it could include tutoring, for example. These are not extraordinary expenses for the average Canadian family, not even low-income or working-poor families. How many Canadian kids play hockey or soccer or take gymnastics or piano lessons?

There are three problems in this area. One is the characterization of these add-ons as extraordinary. They should be mandatory, not discretionary. Second, the courts are interpreting this section in many different ways. Some courts are finding that extracurricular activity should be included, and others are finding that they should only be paid for over and above the base amount if the child has, say, Olympic medal potential. That is a pretty broad range.

**The Chairman:** They all have, do they not?

**Ms Curtis:** Parents like to think that, but this particular judge did not think that was the case and, therefore, did not order the amount to be paid.

The third category that is a problem is post-secondary education. The coverage for that offered in these guidelines is a dramatic change from how we dealt with post-secondary education in the pre-guidelines era. Post-secondary education should be paid for. There is a long course of jurisprudence in the common law providing that children shall be supported through their university and college degrees. This should be available to children, just as it would have been had the family stayed together.

The test that NAWL is encouraging is: What were the reasonable expectations of the family prior to separation? Education is a value that Canadians respect, share and support. That should be reflected and preserved in our laws.

As was predicted, the definition of "income" continues to be a problem. The financial disclosure required to sort that out is also a problem. Using the income tax definition of "income" is a significant departure from the pre-guidelines definition. Income is not a simple calculation. Again, for self-employed people this determination requires accountants and lawyers.

Disclosure, which is necessary prior to settlement, is not happening as the guidelines had anticipated. This is still an area where payers and their lawyers can stonewall, and are stonewalling. It is being used as a tactic. I recognize that the guidelines contain sanctions, but they are not being strictly applied. This provision is not functioning as the federal government anticipated. That is critical to the functioning of the guidelines.

The definition of "shared custody", which is dealt with in section 9, is wrong for a variety of reasons. I would urge that the 40 per cent reference be deleted. It causes problems for three

Les ajouts constituent un problème distinct. Ils font l'objet de l'article 7. Dans les lignes directrices, on parle de dépenses «spéciales ou extraordinaires», description qui peut être trompeuse et inexacte. Un examen attentif de ces catégories permet d'y trouver la garde des enfants, les dépenses scolaires, ce qui pourrait inclure les services d'un répétiteur. Ce ne sont pas là des dépenses extraordinaires pour la famille canadienne moyenne, même pauvre ou à revenu modeste. Combien d'enfants canadiens jouent-ils au hockey ou au soccer, ou reçoivent-ils des leçons de gymnastique ou de piano?

Il y a trois problèmes de ce point de vue là. Premièrement, le fait que ces ajouts soient considérés comme extraordinaires. Ils devraient être obligatoires et non pas discrétionnaires. Deuxièmement, les tribunaux donnent à cet article des interprétations très différentes. Certains estiment que les activités parascolaires doivent être incluses, d'autres trouvent qu'elles ne doivent s'ajouter au montant de base que si l'enfant a des chances d'obtenir une médaille olympique, par exemple. C'est un très large éventail.

**Le président:** Ils ont tous ce potentiel, n'est-ce pas?

**Mme Curtis:** C'est ce que les parents aiment à croire, mais ce juge-là en particulier n'était pas de cet avis et il n'a donc pas inclus le montant.

Le troisième problème est relié à l'enseignement postsecondaire. Ces lignes directrices ont une approche totalement différente de ce qui se faisait auparavant. L'éducation postsecondaire doit être incluse. Il y a en common law un vaste corpus de jurisprudence indiquant que les enfants doivent recevoir une aide financière jusqu'à la fin de leurs études collégiales ou universitaires. Cette aide doit être disponible aux enfants comme si leur famille n'était pas divisée.

L'ANFD propose le critère suivant: quelles étaient raisonnablement les attentes de la famille avant la séparation? L'éducation est une valeur que les Canadiens respectent, partagent et appuient. Nos lois doivent en tenir compte.

Comme nous l'avions prévu, la définition de «revenu» continue de poser un problème. La divulgation financière nécessaire présente également un problème. En prenant comme définition de «revenu» celle qu'on utilise pour l'impôt sur le revenu, on s'éloigne considérablement de ce qui était la pratique avant l'adoption des lignes directrices. Le revenu n'est pas simple à calculer. Encore une fois, les travailleurs indépendants doivent faire appel à des comptables et à des avocats.

La divulgation, indispensable à tout accord, ne se déroule pas selon le scénario prévu par les lignes directrices. C'est encore un domaine où les payeurs et leurs avocats peuvent faire obstruction et ils ne s'en privent pas. Ils s'en servent comme d'une tactique. Je sais que les lignes directrices prévoient des sanctions, mais elles ne sont pas strictement appliquées. Cette disposition-là ne fonctionne pas comme le gouvernement fédéral l'avait prévu. Or elle est essentielle au bon fonctionnement des lignes directrices.

La définition de «garde partagée», à l'article 9, est erronée pour plusieurs raisons. Je recommande l'élimination des 40 p. 100 du temps, qui présentent des problèmes pour trois

reasons. First, it is based on an assumption that custody arrangements are static — they are structured once and adhered to for all time. Parents know that is not the case. Arrangements regarding children are fluid and changing and, depending on the children's age and the circumstances of the parents or child, needs may change dramatically.

Second, this section has actually promoted litigation, which I am sure was not the intention of the federal government. It has promoted litigation around who has custody, and what constitutes 40 per cent of the time. How do you calculate 40 per cent? Is it where the kid eat the meals? Is it overnights or school days? Too much litigation has arisen as a result of this provision.

Third, the test should be equal time and that should be measured by considering the child's time, not the adult's time.

The last item I want to touch on is implementation. Access to the courts continues to be a problem and an issue with respect to the guidelines. There has been no flood of applications to the courts to vary support. That is because there are no lawyers available for the majority of the people who cannot afford to hire their own lawyers. The cuts to family law Legal Aid across the country have devastated the programs generally. Legal Aid is almost non-existent, and there has been a dramatic rise of unrepresented parties in court.

What are the consequences of having more and more unrepresented parties in court? A system that was structured around parties with lawyers is unable to cope. Many parties ask me and other lawyers to do appeals because the trials were a disaster, for a variety of reasons.

The annual mandatory disclosure provision for payers is a great idea in principle, but it needs to be coupled with a simple administrative mechanism to get this information. Spouses do not want to have this kind of contact with each other, even though the provision of the information is necessary to facilitate the annual adjustments required under the base amount.

The table itself needs to be revised annually or at least every two years at the longest. A five-year timetable for review is way too long. These numbers were introduced in 1996 or 1995, and they are already stale.

**Ms Judy Poulin, President, Support for Children: An Organization for Public Education (SCOPE):** SCOPE is a non-profit group which is staffed by volunteers. We are all single parents who do not have the time to make submissions. I am speaking on behalf of our 3,000-plus members from across the country who are mostly working women, some with two jobs, who have custody of their children. They generally do not have time to get involved in these types of hearings. This is one of the reasons why SCOPE came to be.

raisons. Tout d'abord, cela suppose que les ententes de garde partagée sont statiques, qu'elles sont arrêtées une fois pour toute. Les parents savent bien que ce n'est pas le cas. Les dispositions prises concernant la garde des enfants sont fluides et changeantes et il faut pouvoir les adapter à l'âge des enfants, ou encore à la situation des parents ou de l'enfant.

Deuxièmement, cet article a en fait causé des litiges, et je suis sûre que ce n'était pas là l'intention du gouvernement fédéral. Il a suscité des litiges concernant la garde, et le sens à donner aux 40 p. 100 du temps. Comment calculer les 40 p. 100? Faut-il compter les repas? Les nuitées, les journées d'école? Cette disposition a suscité beaucoup trop de litiges.

Troisièmement, le test devrait être fondé sur un partage égal du temps, partage calculé en fonction du temps de l'enfant et non de celui des adultes.

Parlons maintenant de la mise en oeuvre. L'accès aux tribunaux reste difficile, et continue de présenter un problème dans le contexte des lignes directrices. Les tribunaux ont été submergés de demandes de modification d'ordonnance. C'est qu'il n'y a pas d'avocats disponibles pour la majorité des gens qui n'ont pas les moyens d'en retenir un eux-mêmes. Les compressions subies un peu partout au pays dans les services d'aide juridique pour le droit de la famille ont pratiquement détruit ces programmes. L'aide juridique n'existe presque plus, et l'on assiste à une augmentation marquée du nombre de parties non représentées devant les tribunaux.

Quelles sont les conséquences de cet état de choses devant les tribunaux? Un système qui était prévu en fonction de parties représentées par des avocats n'est plus en mesure de faire face. Bien des parties me demandent, ainsi qu'à d'autres avocats, de porter leur cause en appel parce qu'elles estiment que le procès était une catastrophe, pour toutes sortes de raisons.

La disposition prévoyant la divulgation annuelle obligatoire de la part des payeurs est une excellente idée en principe, mais il faudrait qu'elle soit accompagnée d'une procédure administrative simple qui permette d'obtenir l'information. Les conjoints ne souhaitent pas avoir ce type de contact, même si l'obtention de l'information est nécessaire pour faciliter les ajustements annuels au montant de base.

Les tables mêmes doivent être révisées chaque année, ou au moins tous les deux ans. La révision quinquennale est insuffisante. Les montants actuels ont été fixés en 1996 ou 1995 et ils sont déjà dépassés.

**Mme Judy Poulin, présidente, Support for Children: An Organization for Public Education (SCOPE):** SCOPE est un organisme à but non lucratif dont le personnel est bénévole. Nous sommes tous des parents célibataires qui n'ont pas le temps de préparer des mémoires. Je représente ici plus de 3 000 membres du Canada tout entier, principalement des femmes qui travaillent, parfois à deux emplois en même temps, et qui ont la garde de leurs enfants. Elles n'ont généralement pas le temps de participer à ce type d'audience. Et c'est une des raisons de l'existence de SCOPE.



Our main concern is that our members are telling us that they just cannot access the guidelines. All of our members had court orders before the new guidelines. Many of our members, after much hard work and soul searching, contributed to the original guidelines. Unfortunately, they are unable to access them because they simply do not have the money.

**Senator Jessiman:** Can you explain that?

**Ms Poulin:** They do not have the money to go to court to have their orders varied. That is what they must do to access the guidelines. In order to get a variation, they must have money to get a lawyer to have a variation.

**The Chairman:** Do let her complete her opening statement.

**Senator Jessiman:** You are not complaining about the guidelines themselves?

**Ms Poulin:** No. I am saying that they cannot access them and that is a major problem. We are recommending that money be made available, whether it be through Legal Aid or other means, to deal with this. We do not have all the answers. We raised this issue during the consultation period before the guidelines were put into place, and the federal government assured us that they were considering it. I feel very strongly that these guidelines were made for new orders, and the consideration for existing orders did not come into play. Something must be done about it.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms Poulin.

Ms Curtis, as a practising lawyer, did you have a view or your organization have a view concerning the recommendation that was made to us some weeks ago to the effect that provincial enforcement agencies should have access to the income tax returns of parents?

**Ms Curtis:** Yes, I have a view and my organization has a view. Yes, they should.

**Senator Jessiman:** Ms Poulin, you are suggesting that those people with orders predating the introduction of the guidelines are paying under the old regime. Let us assume a figure of \$300 was deductible for tax purposes and not included as income of the payer. It was calculated as income of the recipient. These people do not apply to court because they do not have the money to pay for legal assistance. Do those people have to go to court and prove that this \$300 is not income?

**Ms Poulin:** For example, when I look at the tables, I am entitled to more money, but I would be happy simply not having to pay income tax on the money that I am getting now. I have approached my ex-husband three times with a form that Revenue Canada has made available. It is very simple. You fill it out. My amount will not change, but I will no longer have to pay tax. He will not sign it.

**Senator Jessiman:** Can he still deduct it?

Notre principal message, c'est que nos membres nous disent qu'il est trop difficile d'avoir accès aux lignes directrices. Tous nos membres ont obtenu des ordonnances avant l'introduction des nouvelles lignes directrices et beaucoup d'entre eux, après bien des efforts et après mûre réflexion, ont contribué aux lignes directrices originales. Malheureusement, ils n'ont simplement pas l'argent pour y avoir accès.

**Le sénateur Jessiman:** Pouvez-vous nous expliquer cela?

**Mme Poulin:** Nos membres n'ont pas les moyens d'aller devant les tribunaux afin d'obtenir une modification d'ordonnance. Et c'est ce qu'il faudrait faire pour bénéficier des lignes directrices. Pour obtenir une modification, il faut avoir les moyens de prendre un avocat.

**Le président:** Permettez-lui de finir sa déclaration.

**Le sénateur Jessiman:** Mais vous ne vous plaignez pas des lignes directrices mêmes?

**Mme Poulin:** Non, je dis simplement qu'elles sont trop difficiles d'accès et que c'est là le principal problème. Nous recommandons qu'on prévoie des fonds, par l'entremise de l'aide juridique ou autrement, pour régler ce problème. Nous n'avons pas toutes les réponses. Nous avons soulevé le problème durant les consultations, avant la mise en oeuvre des lignes directrices, et le gouvernement fédéral nous avait assuré qu'il y songerait. Je suis vraiment convaincue que ces lignes directrices s'appliquent aux nouvelles ordonnances et que l'on n'a pas vraiment tenu compte des ordonnances existantes. Il faut faire quelque chose pour changer cela.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Poulin.

Madame Curtis, en tant qu'avocate active, avez-vous, ou votre association a-t-elle, un avis à propos de la recommandation qui nous a été présentée il y a quelques semaines, suggérant que les organismes provinciaux d'exécution des pensions alimentaires pour enfants aient accès aux déclarations d'impôt des parents?

**Mme Curtis:** Oui, j'ai un avis, et mon association aussi. Nous estimons qu'ils devraient y avoir accès.

**Le sénateur Jessiman:** Madame Poulin, vous dites que les personnes qui ont obtenu des ordonnances avant l'introduction des lignes directrices sont soumises à l'ancien régime. Supposons que la somme de 300 \$ était déductible de l'impôt et n'était pas incluse dans le revenu du payeur. Elle était calculée dans le revenu du bénéficiaire. Ces personnes-là n'ont pas demandé de modification aux tribunaux parce qu'elles n'ont pas les moyens de prendre un avocat. Est-ce qu'il faut aller devant un tribunal pour prouver que ces 300 \$ ne font pas partie du revenu?

**Mme Poulin:** Par exemple, d'après les tables, j'aurais droit à davantage d'argent, mais je serais déjà contente de ne pas avoir à payer d'impôt sur la somme que je reçois actuellement. J'ai demandé trois fois à mon ex-conjoint de remplir et de signer un formulaire qu'a préparé Revenu Canada à cette fin. C'est très simple. Il suffit de le remplir. Le montant ne changera pas, mais je n'aurai plus à payer d'impôt. Il refuse de signer.

**Le sénateur Jessiman:** Est-ce qu'il peut continuer de déduire la somme?

**Ms Poulin:** Yes. Unless he signs this form to make the change, then I will still have to claim it. In order for me to submit this form, which is supposed to be a simple process, he has to sign it. He will not sign it. The only way to make that change is to go to court, and I cannot afford to do that. This is happening time and time again. I do not want to change the amount. I just do not want to pay tax.

**Senator Jessiman:** Payers can deduct it now under the old system. If they found they could no longer deduct it, some may want to change because, in effect, it will cost them double if they are in a particular tax bracket although they are paying the same amount.

**Ms Poulin:** If I do go to court I will most likely win. However, I cannot afford to go to court. I would need a lawyer, and a lawyer wants a \$500 retainer.

**Senator Jessiman:** I am retiring June 5 and I am very knowledgeable.

**Ms Poulin:** The guidelines are not accessible.

**Ms Curtis:** It is important to note that they are not accessible because one impetus for this initiative on the part of the government was that it would allow Canadians to do this without the assistance of lawyers. Canadians could sit at their kitchen table and do this. That is the example they used over and over again. This 200-page system is not one for the kitchen table.

**Senator Cools:** My opinion was that the matter was enormously complicated and that we were being led down the garden path.

**Ms Curtis:** This is exactly what NAWL said a year ago when we appeared last time. We were of the opinion that this system was complicated. There has been no change in our position.

**Senator Jessiman:** No one would disagree with that. There are instances of people sitting down at the kitchen table and working out their problems without a lawyer. They want no advice from me. From what other witnesses have told us and what I have heard within our own office from people who are doing this work, these guidelines have helped to some extent. However, they do recognize that the findings of the court have been inconsistent. I recognize that, eventually the law will be consistent. There is no question these guidelines are a positive step and, eventually, both parties will know where they are coming from.

**Ms Curtis:** The notion that it can be sorted out on appeal is a risky one, because few family law cases get to appeal courts. The average citizen cannot afford a lawyer, let alone afford to go to the Court of Appeal. The first case to go to the Court of Appeal in Ontario on the child support guidelines involved a Mr. Baker whose net worth is \$78 million and whose income is \$980,000 a year. That does not help my clients. It will not help us understand the law. It is of no precedent value at all with respect to the guidelines. Only 6 per cent of Canadians make over \$150,000.

**Mme Poulin:** Oui. Tant qu'il ne signera pas le formulaire, je devrai déclarer cet argent. La procédure est censée être simple, mais il doit signer le formulaire. Il refuse de le faire. Le seul moyen d'en sortir, ce serait d'aller devant un tribunal, mais je n'en ai pas les moyens. Ces situations sont fréquentes. Je ne demande pas une somme différente, je veux simplement ne pas avoir à payer l'impôt.

**Le sénateur Jessiman:** Les payeurs peuvent déduire cet argent en vertu de l'ancien système. S'ils ne pouvaient plus déduire ces sommes, ils demanderaient peut-être une révision puisqu'en fait, selon leur palier d'imposition, cela pourrait leur coûter le double, même si le montant n'a pas changé.

**Mme Poulin:** Un tribunal me donnerait probablement gain de cause, mais je n'ai pas les moyens d'aller au tribunal. Il faut avoir un avocat et un avocat vous demande un acompte de 500 \$.

**Le sénateur Jessiman:** Je prends ma retraite le 5 juin et je suis très compétent.

**Mme Poulin:** Les lignes directrices ne sont pas accessibles.

**Mme Curtis:** Il est important de noter qu'elles ne sont pas accessibles parce que le gouvernement pensait que les Canadiens n'auraient pas besoin de recourir à des avocats. Ils devaient pouvoir s'entendre autour de la table de cuisine. C'est l'image qui nous a sans cesse été répétée. Mais un système qui demande 200 pages d'explications n'est pas adapté à la table de cuisine.

**Le sénateur Cools:** J'ai toujours estimé que l'affaire était terriblement compliquée et qu'on nous induisait en erreur.

**Mme Curtis:** C'est exactement ce qu'a dit l'ANFD il y a un an devant ce comité. Nous estimions que le système était trop compliqué. Nous n'avons pas changé d'avis.

**Le sénateur Jessiman:** Personne ne vous dira le contraire. Mais il arrive que des gens règlent leurs problèmes autour de la table de cuisine, sans l'aide d'un avocat. Ils n'ont pas besoin de mon avis. D'après ce que d'autres témoins nous ont dit et ce que j'entends dans mon propre cabinet de gens qui travaillent dans ce domaine, les lignes directrices ont eu une certaine utilité. Toutefois, on concède que les décisions des tribunaux sont variables. Je le reconnais. La loi finira par être appliquée uniformément. Il ne fait aucun doute que ces lignes directrices constituent un progrès et que les deux parties finiront par les comprendre.

**Mme Curtis:** Il est dangereux de penser que tout peut être réglé en appel, car peu d'affaires du droit de la famille arrivent en cour d'appel. La plupart des citoyens n'ont pas les moyens de se payer un avocat, encore moins d'aller en appel. La première affaire de ce type qui est allée en cour d'appel en Ontario concernait un certain M. Baker qui avait une valeur nette de 78 millions de dollars et un revenu annuel de 980 000 \$. Cela n'est pas très utile pour mes clients. Cela ne nous aidera pas beaucoup à mieux comprendre la loi. Et la décision n'a aucune valeur de précédent. Six pour cent seulement des Canadiens gagnent plus de 150 000 \$.



**Senator Jessiman:** We know what the common law and the courts have interpreted the section about post-secondary education. They have interpreted the word "other" to mean disabled, sick or other costs to include secondary education. You said you want separated parents to have the same obligation to their children as if they were still married. However, they do not sit down together and discuss these things as if they were married. You are saying there must be an obligation on the non-custodial parent to pay, even though he or she would not necessarily have that obligation if they were together. That is the problem of the non-custodial parent. The courts are upholding that obligation on the non-custodial parent.

It would seem logical that, if you are a married couple and you have some concern about the children pursuing higher education, you should divorce, and then you would have it made, because the courts would support you.

**Ms Curtis:** We are not disagreeing. The test we are proposing is: What were the reasonable expectations of the family prior to separation? If this was a family in which the child or children were expected to go to university, then that is the test that we think should be applied post-separation. Not every child in every circumstances should have university money available. Is it reasonable for this child, given what the family's expectations would have been for this child, to be supported through university?

**Senator Cools:** I do not think anyone would disagree that, where the means are available, obviously parents have an obligation to send their children to university or to assist them through university. Where the disagreement comes in is: Who should be the recipient of the dollar amounts? Should it be the adult child or even the institution?

**Senator Jessiman:** What is your view on that?

**Ms Curtis:** I do not have a view. That is fine, because the tax consequences have been taken out of the equation now. The father will not be able to deduct the money no matter to whom it is paid. Formerly, the Income Tax Act was structured in such a way that, if it was paid to the child, the father could not deduct it. Now that the tax consequence is out of the equation, I do not care to whom the money is paid, as long as the child is supported in circumstances where it was reasonable for that child to expect to go to university.

**Senator Jessiman:** We have heard complaints that, if the support is paid to the custodial parent, she can spend it on herself and not on the child.

**Ms Curtis:** This must be considered from the perspective of the child. That is all that matters on the university education issue.

**Senator Cools:** Ms Curtis, you support the principle that divorcing parents owe their children of university age assistance and, basically, it is not a matter for the courts to decide.

**Le sénateur Jessiman:** Nous savons comment la common law et les tribunaux ont interprété l'article concernant l'enseignement postsecondaire. Ils ont jugé que le terme «autres» comprend l'invalidité, la maladie et tout autre coût, y compris l'enseignement secondaire. Vous dites que les parents séparés doivent avoir les mêmes obligations envers leurs enfants que s'ils étaient encore mariés. Seulement, ils ne prennent pas les décisions ensemble comme s'ils étaient mariés. Vous dites que le parent qui n'a pas la garde doit être contraint à payer, même s'il n'y serait pas nécessairement obligé si le couple était encore uni. C'est cela le problème du parent qui n'a pas la garde. Les tribunaux ont confirmé cette obligation du parent qui n'a pas la garde.

Si vous êtes mariés et que vous avez une différence d'opinion sur l'éducation postsecondaire de vos enfants, la solution logique serait de divorcer, et il n'y aurait plus de problème puisque les tribunaux vous donneraient raison.

**Mme Curtis:** Nous ne disons pas le contraire. Ce que nous proposons c'est de déterminer quelles étaient les attentes raisonnables de la famille avant la séparation. Si la famille s'attendait à ce que les enfants fréquentent l'université, c'est le critère qui devrait être appliqué après la séparation. Tous les enfants ne doivent pas nécessairement, en toute circonstance, avoir accès à de l'argent pour aller à l'université. La question est de savoir s'il est raisonnable dans le cas de cet enfant, compte tenu des attentes que pouvait avoir sa famille, de recevoir de l'aide pendant ses études universitaires.

**Le sénateur Cools:** Je crois que personne ne serait en désaccord. Évidemment, lorsque les parents en ont les moyens, il leur incombe d'envoyer leurs enfants à l'université ou de les aider pendant leurs études. Le différend découle de la question suivante: à qui doivent être versées ces sommes? À l'enfant adulte, ou même à l'établissement d'enseignement?

**Le sénateur Jessiman:** Qu'en pensez-vous?

**Mme Curtis:** Je n'ai pas d'avis. Ça ne pose pas de problème puisque les répercussions fiscales n'entrent plus en ligne de compte. Le père ne pourra de toute manière pas déduire la somme. Auparavant, la Loi de l'impôt sur le revenu était structurée de telle manière que si la somme était versée à l'enfant le père ne pouvait pas la déduire. Maintenant que les considérations fiscales n'entrent plus en ligne de compte, peu m'importe à qui l'argent est versé, tant que l'enfant reçoit une aide dans les cas où il pouvait raisonnablement s'attendre à poursuivre des études universitaires.

**Le sénateur Jessiman:** J'ai entendu des gens se plaindre du fait que si l'argent était versé au parent qui a la garde, elle pouvait dépenser l'argent pour elle-même et non pour l'enfant.

**Mme Curtis:** Il faut voir cela du point de vue de l'enfant. C'est tout ce qui compte pour les études universitaires.

**Le sénateur Cools:** Madame Curtis, vous défendez l'idée que des parents divorcés doivent une aide aux enfants d'âge universitaire et vous estimez qu'il n'appartient pas aux tribunaux d'en décider.

**Ms Curtis:** No. According to the law before the guidelines, children could be supported through post-secondary education where the family had the means and where it was reasonable to do so. That is the position we support.

**Senator Jessiman:** Do you agree that it is an obligation which should be shared by both the custodial and non-custodial parent?

**Ms Curtis:** Under this legislation it would be considered an add-on, which means it would be shared in proportion to the income of the parents, and would fluctuate annually in accordance with that information. It is an add-on under section 7, post-secondary education.

**Senator Cohen:** Ms Poulin, I was pleased to see your recommendation that extra funds be available for Legal Aid. Working as I do as an advocate in the area of poverty, I know it is a tragedy that women are put in a position where they cannot access lawyers because it is beyond their financial reach. I am hopeful that this committee will take that recommendation very seriously.

I also want to comment on the five-year review of the guidelines. This committee, when studying the original Bill C-41, went on record as saying that five years was too long and we wanted them revisited within two years. That was not changed.

Recently one of our witnesses suggested that add-ons should be restricted to three particular areas: child care, major medical expenses, and post-secondary education, and that the others, medical, dental, insurance premiums, school expenses and other extracurricular activities should be dropped. Our witness also suggested that the guideline amounts should be increased to reflect these changes. They claimed this would reduce the scope for disagreement between spouses. What comments do you have on that?

**Ms Curtis:** I do not know that we have a position on that. The categories in the legislation may not be perfect. They may require some tinkering, and maybe shortening them would be an improvement but, since this is what we are stuck with, we are looking for ways for them to be mandatory, not discretionary.

The problem is that the kitchen table agreements — those are happening, and they were happening before the guidelines — do not take add-ons into account. Generally, those people sit down and stare at the table. That is all they can do because this is confusing and the information is inaccessible to most people. It is even confusing to most lawyers. It is incorrect to think that everyone is getting the add-ons. If the add-ons were mandatory, it would be a lot fairer on a case-by-case basis. It would mean that families — parents and children in similar circumstances — would be treated similarly.

**Senator Cools:** That the add-ons should be mandatory is an extraordinary statement. Do you mean that the base amount should be more clearly defined? It would be most unusual to have expenses in the guidelines and then to say that add-ons are mandatory. We have heard testimony that the reason the add-ons

**Mme Curtis:** Non. Avant les lignes directrices, la loi prévoyait que les enfants pouvaient avoir droit à une aide financière pour leurs études postsecondaires si leur famille en avait les moyens et si cela était raisonnable. C'est la position que nous défendons.

**Le sénateur Jessiman:** Ne pensez-vous pas que cette obligation doit être partagée entre le parent qui a la garde et l'autre?

**Mme Curtis:** Conformément à la loi, ce serait considéré comme un ajout, ce qui veut dire que la somme serait partagée en proportion du revenu de chaque parent et fluctuerait annuellement conformément aux variations dans leurs revenus. C'est un ajout aux termes de l'article 7, frais relatifs aux études postsecondaires.

**Le sénateur Cohen:** Madame Poulin, j'ai vu avec plaisir que vous recommandiez que l'on prévienne des fonds supplémentaires pour l'aide juridique. En tant que militante dans la lutte contre la pauvreté, je sais que c'est une tragédie que des femmes ne puissent pas avoir accès à des avocats parce qu'elles n'en ont pas les moyens. J'espère que ce comité prendra votre recommandation très au sérieux.

J'aimerais aussi dire quelques mots à propos de l'examen quinquennal des lignes directrices. Lorsque nous avons étudié le projet de loi C-41, notre comité avait dit publiquement qu'une période de cinq ans serait trop longue et que la révision devait avoir lieu tous les deux ans. Nous n'avons pas changé d'avis.

Récemment, un de nos témoins suggérait que les ajouts soient limités à trois domaines particuliers: la garde des enfants, les frais médicaux importants et les études postsecondaires, tandis que tous les autres frais médicaux, dentaires, primes d'assurance, dépenses relatives aux études primaires ou secondaires et aux activités parascolaires devaient être éliminés. Le témoin disait également que les montant des pensions alimentaires devaient être augmentés en conséquence, disant que cela réduirait les causes de litiges entre les conjoints. Qu'en pensez-vous?

**Mme Curtis:** Je ne sais pas si nous avons une position là-dessus. Les catégories prévues dans la loi ne sont peut-être pas parfaites, elles méritent peut-être quelques ajustements, et peut-être qu'il serait bon d'en avoir moins, mais puisqu'elles sont là, nous voudrions qu'elles soient obligatoires plutôt que discrétionnaires.

Le problème des ententes faites autour d'une table de cuisine — et il y en a, comme il y en avait avant les lignes directrices — c'est qu'elles ne tiennent pas compte des ajouts. En général, les gens s'assoient et fixent la table. Ils ne peuvent rien faire de plus, car tout cela est très complexe et la plupart des gens n'ont pas accès à l'information. C'est même compliqué pour la plupart des avocats. Il est faux de penser que tout le monde obtient des ajouts. S'ils étaient obligatoires, ce serait beaucoup plus équitable dans tous les cas. Cela voudrait dire que les familles — les parents et enfants qui se trouvent dans des circonstances semblables — auraient un traitement semblable.

**Le sénateur Cools:** Je trouve extraordinaire que vous disiez que les ajouts doivent être obligatoires. Voulez-vous dire que le montant de base devrait être plus clairement défini? Il est tout à fait extraordinaire de dire que les ajouts doivent être obligatoires. Nous avons entendu ici que si les ajouts causent tant de difficultés



are causing so much stress or strife and disagreement is that no one really knows what is truly included in the base amount. Perhaps you could clarify that for me. You simply cannot have a base amount which is mandatory, and have add-ons that are mandatory as well.

**Ms Curtis:** The recommendation that the add-ons be mandatory was made by us to this committee a year ago. The structure in the legislation is for two different streams. It is for the base amount in the table, varied annually based on the payer's income, and then the add-on stream. The add-on stream is shared in proportion by the parents, and that could be zero in many families. It could be \$5,000 one year, and zero the next year, because these expenses change. The child could be in private school one year and not the next. Although the base amount would never be zero, the add-ons could clearly be zero at any given time.

**Senator Cools:** In many instances, the add-ons have the effect of defeating the very purpose of the guidelines which is "certainty". Now we can be certain that there is uncertainty.

Hearing your testimony today I think that some of these comments should have been made last year, because many of us predicted that these guidelines would do very little good.

If these guidelines are to give guidance as to amount, one cannot take away judicial discretion in the base amounts and then pour back out full judicial discretion in the add-ons. It sounds schizophrenic.

**Ms Curtis:** You have described the present circumstance under this legislation. Two things are significant when identifying what is included in the base amount. First, the legislation and the regulations do not tell us what is included in the base amount, but they do list the add-ons. Lawyers are interpreting that to mean that everything is included in the base amount other than those items listed. However, some items are clearly not meant to be included in the base amount. Child care expenses, medical and dental expenses, and post-secondary education are clearly not included in the base amount. That is how we hope the judiciary is interpreting it. That is in the clear language of the legislation.

The problem the judiciary is having relates to the language in section 7(1) which is, "Taking into account the necessity of the expense in relation to the child's best interest and the reasonableness of the expense." That is where they have to make the determination: Is this kid an Olympic athlete? Is that the only test for paying? I suggest that part of the confusion comes from the use of the word "special" or "extraordinary" in the heading for that section. These are not special or extraordinary in the average Canadian family. Certainly child care is not special. As well, a post-secondary school trip to Niagara Falls, New York or wherever would not be considered special.

et de querelles, c'est parce que personne ne sait exactement ce que comprend le montant de base. Peut-être pourriez-vous m'expliquer cela. Vous ne pouvez pas avoir un montant de base obligatoire et des ajouts qui seraient également obligatoires.

**Mme Curtis:** Nous avons déjà recommandé à ce comité, il y a un an, que les ajouts soient obligatoires. La loi comporte deux éléments distincts. Il y a le montant de base indiqué dans les tables, qui varie annuellement en fonction du revenu du payeur, et il y a les ajouts. Les ajouts sont partagés en proportion du revenu de chacun des parents et, pour beaucoup de familles, le montant pourrait être nul. Il pourrait s'élever à 5 000 \$ une année et tomber à zéro l'année suivante parce que les dépenses varient. L'enfant pourrait fréquenter une école privée une année et ne plus y aller la suivante. Le montant de base ne peut jamais être nul, mais les ajouts pourraient certainement l'être à divers moments.

**Le sénateur Cools:** Bien souvent les ajouts ont pour effet d'annuler l'objectif même des lignes directrices qui était la «certitude». Nous pouvons maintenant être certains que les choses seront incertaines.

En vous écoutant aujourd'hui je me dis que bon nombre de ces commentaires auraient dû être faits l'an dernier, car nous étions nombreux à prédire que ces lignes directrices ne seraient pas très utiles.

Si elles sont censées nous donner une indication du montant, on ne peut pas éliminer la discrétion du juge sur le montant de base et lui laisser entière liberté pour les ajouts. C'est schizophrène.

**Mme Curtis:** Vous avez décrit la situation actuelle sous le régime de cette loi. Il y a deux éléments importants lorsqu'on considère ce que comprend le montant de base. Tout d'abord, la loi et les règlements ne nous disent pas ce qui est compris dans ce montant, mais ils donnent la liste des ajouts. Pour les avocats, cela signifie que tout est inclus dans le montant de base sauf les frais spécifiquement mentionnés. Il est toutefois évident que certains frais ne devraient pas être inclus dans le montant de base. Les frais relatifs à la garde des enfants, aux soins médicaux et dentaires, aux études postsecondaires sont clairement exclus des montants de base. Nous espérons que c'est ainsi que le comprennent les juges. C'est clair dans la loi.

Mais la difficulté qui se pose au magistrat découle du paragraphe 7(1) qui dit «...compte tenu de leur nécessité par rapport à l'intérêt de l'enfant et de leur caractère raisonnable...». Et c'est là qu'ils doivent décider: Est-ce que cet enfant peut espérer une médaille olympique? Est-ce que c'est le seul critère qui doit entrer en jeu? Je prétends que la confusion provient en partie de l'utilisation des adjectifs «spéciales» ou «extraordinaires» dans le titre de l'article. Pour la famille canadienne moyenne, il ne s'agit pas là de dépenses spéciales ou extraordinaires. La garde des enfants n'est certainement pas une dépense spéciale. Une excursion scolaire à Niagara Falls, à New York ou ailleurs ne devrait pas non plus être considérée comme une dépense spéciale.

**Senator Cools:** Last week reference was made to a particular case and a judgment by Mr. Justice Moreau in the 1997 Alberta case of *Middleton v. MacPherson*. Obviously some clarification will be needed in this particular area because this issue of the add-ons comes up before us in this committee again and again.

**Senator Jessiman:** I believe you said that those add-ons should be obligatory and shared. I have a problem with the federal guidelines in that they only take into account the non-custodial parent's income. As well, the general public of non-custodial parents cannot understand that.

Quebec takes both incomes into account and the figures work out to be almost the same. However, when that is not done, the non-custodial parent never knows the income of the custodial parent. If she falls heir to the lottery or falls heir to a large amount of money, that is not taken into account. There is some psychological impact, even though it might not make a great deal of difference to the numbers. Would you have any objection if the guidelines were changed to reflect the Quebec structure?

**Ms Curtis:** I am not familiar with the Quebec structure, so I would not want to comment on that. These guidelines are based on the assumption that the custodial parent is contributing either equally or otherwise.

**Senator Jessiman:** I understand that. However, many non-custodial parents are objecting to this, and they would feel much better if they knew the income of the custodial parent. They may end up paying as much or more, but at least psychologically they would feel a great deal better.

It is not a matter of dollars. I think these guidelines are probably fair. Do you have any objection to that provision, even if it has no effect other than a psychological one on non-custodial parents? As you said, you want the add-ons to be mandatory and shared. If they are shared, financial information will be available. Why not build that disclosure in right from the start?

**Ms Curtis:** You have given my answer to your question. It is not really correct to say that, under these guidelines, the income of the custodial parent is irrelevant. Under half of the structure it must be disclosed and it is factored in. I do not share your view that the legislature should concern itself with psychological considerations. It is not the job of the legislature to ensure that people feel good about child support. It is the job of the legislature to set a system whereby child support, which is ordered, is paid at an appropriate level for the benefit of the children. I have a different set of priorities.

**Senator Jessiman:** Under one system, disclosure is required, but under another it is not. The numbers do not vary in both instances. We are trying to do what is best for Canadians. This would have no impact on the children. I do not think the custodial parent would disagree with that.

**Ms Curtis:** When you are looking at what is best for Canadians, I hope you will look at the recommendations we brought today which we think would be best for Canadians.

**Le sénateur Cools:** La semaine dernière, on nous a parlé d'une décision du juge Moreau qui disait exactement ce que vous venez de dire. Il est évident qu'il va falloir préciser cet article car la question des ajouts revient sans cesse.

**Le sénateur Jessiman:** Vous avez dit, je crois, que ces ajouts devaient être obligatoires et partagés. Ce que je reproche aux lignes directrices fédérales c'est qu'elles ne tiennent compte que du revenu du parent qui n'a pas la garde. Tous les parents qui sont dans cette situation ont aussi du mal à comprendre.

Au Québec on tient compte des deux revenus et on aboutit presque au même résultat. Mais si on ne le fait pas, le parent qui n'a pas la garde ne peut jamais savoir ce que gagne l'autre parent. Si elle gagne à la loterie ou hérite d'une somme importante, on n'en tient pas compte. Il y a là un effet psychologique, même si ça ne fait pas une grosse différence dans le résultat. Auriez-vous des objections à ce qu'on adopte le modèle québécois?

**Mme Curtis:** Comme je ne le connais pas, je préfère ne pas me prononcer. Les lignes directrices reposent sur l'hypothèse que le parent qui a la garde contribue, à égalité ou autrement.

**Le sénateur Jessiman:** Je le comprends, mais beaucoup qui n'ont pas la garde trouvent cela injuste et préféreraient nettement connaître le revenu du parent qui a la garde. Ils paieront peut-être autant ou plus, mais psychologiquement se serait très important pour eux.

Ce n'est pas une question d'argent. Les lignes directrices sont probablement équitables. Auriez-vous des objections, même si cela n'avait que des conséquences psychologiques pour les parents qui n'ont pas la garde? Comme vous l'avez dit, vous souhaitez que les ajouts soient obligatoires et partagés. S'ils sont partagés, il faudra obtenir des renseignements financiers. Pourquoi ne pas prévoir la divulgation dès le départ?

**Mme Curtis:** Vous avez vous-même répondu à la question. Il n'est pas vraiment juste de dire que les lignes directrices ne tiennent pas compte du revenu du parent qui a la garde. Dans l'un des éléments de la structure, le revenu doit être divulgué et il est pris en compte. Je ne partage pas votre point de vue selon lequel la loi devrait prendre en compte des considérations psychologiques. Le législateur n'a pas pour responsabilité de s'assurer que les gens se sentent à l'aise face aux pensions alimentaires. Sa responsabilité est de mettre en place un régime bien structuré et qui prévoit des prestations appropriées. Nous n'avons pas les mêmes priorités.

**Le sénateur Jessiman:** La divulgation est obligatoire dans l'un des éléments, mais pas dans l'autre. Les chiffres ne changent pas d'un élément à l'autre. Nous essayons de trouver la meilleure solution pour les Canadiens. Ceci n'aurait aucune incidence sur les enfants. Je ne pense pas que le parent qui a la garde y verrait une objection.

**Mme Curtis:** Quand vous considérerez ce qui est dans l'intérêt des Canadiens, j'espère que vous tiendrez compte des recommandations que nous vous avons présentées ici, et qui, selon nous, représentent l'intérêt des Canadiens.



**Senator Jessiman:** On the issue of shared custody, what periods of time do you think should be factored in? I do not think the time a child is sleeping has much to do with parenting.

**Ms Curtis:** Custodial parents who have to get up in the middle of the night when the child is throwing up would disagree.

**Senator Jessiman:** I do not think there is much parenting involved when the child is at school.

**Ms Curtis:** Did you make the muffins for the school lunch? Did you make the Halloween costume for the party?

**Senator Jessiman:** That is not done during the time they are at school.

**Ms Curtis:** Those are responsibilities.

**Senator Cools:** You are raising profound questions. I would challenge you on a lot of them. What is parenting?

**Ms Curtis:** Exactly.

**Senator Cools:** Why is making muffins when the child is at school that day more important than making muffins with the non-custodial parent on the weekend? We could go into this in quite some depth. You are saying that your definition of parenting, somehow or other, has pre-eminence over other definitions of parenting.

**Ms Curtis:** Not at all. In fact, I am agreeing with you, Senator Cools.

**Senator Cools:** One thing is certain: There are no more than 24 hours in a day. Any discussion of where children are at any time covers that 24-hours period.

**Ms Curtis:** That is how you do it in fact. You do not try to count meals, overnights or anything like that. You count days. It is regrettable that we are counting days at all.

**Senator Cools:** Precisely.

**Ms Curtis:** When I read about the litigation in this area I am not proud to be a Canadian.

**Senator Cools:** You and I know that the reason people are counting days and hours is because there is unfairness all round.

**Ms Curtis:** I have a different take on it. The reason they are counting days and hours is that they want to get out of paying child support.

**Senator Cools:** You can hold your discriminatory statements. I endured them a few days ago quite well, but if any man came before these committees and spoke about women the way the National Association of Women and the Law spoke last week about men — That is enough. Let us be fair.

**Senator Cohen:** Recommendation 17 by the National Association of Women and the Law is that section 9 of the Federal Child Support Guidelines be amended to delete reference to "40 per cent of the time" and that shared custody be defined as "a child residing with each parent equal amounts of time". No

**Le sénateur Jessiman:** À propos de la garde partagée, quel pourcentage de temps faudrait-il fixer? Quand un enfant dort, il y a peu d'interaction avec le parent.

**Mme Curtis:** Les parents qui doivent se lever au milieu de la nuit parce que leur enfant vomit ne partageraient pas votre point de vue.

**Le sénateur Jessiman:** Il n'y a pas beaucoup de responsabilité parentale quand l'enfant est à l'école.

**Mme Curtis:** Avez-vous fait les muffins pour le déjeuner? Avez-vous cousu le costume d'Halloween?

**Le sénateur Jessiman:** Ce travail-là n'est pas fait pendant que les enfants sont à l'école.

**Mme Curtis:** Ce sont des responsabilités.

**Le sénateur Cools:** Vous soulevez des questions importantes. Je pourrais vous prendre à partie sur beaucoup d'entre elles. Que signifie «être parent»?

**Mme Curtis:** Précisément.

**Le sénateur Cools:** Pourquoi est-ce qu'il serait plus important de faire des muffins pendant que l'enfant est à l'école que de les faire en fin de semaine avec le parent non gardien? Nous pourrions avoir là-dessus toute une discussion. Vous prétendez que votre définition du rôle du parent prime sur toutes les autres.

**Mme Curtis:** Pas du tout. J'étais au contraire de votre avis, sénateur Cools.

**Le sénateur Cools:** Une chose est certaine: il n'y a que 24 heures dans une journée. Quand on détermine où sont les enfants, il faut prendre en compte toute la période de 24 heures.

**Mme Curtis:** C'est exactement ce que l'on fait. On n'essaie pas de compter les repas, les heures de sommeil, ou autres. On compte les jours. Il est regrettable que l'on doive compter les jours.

**Le sénateur Cools:** Précisément.

**Mme Curtis:** Quand je lis les cas qui sont portés devant les tribunaux à ce propos, je ne suis pas fière d'être Canadienne.

**Le sénateur Cools:** Nous savons, vous et moi, que si les gens comptent les jours et les heures, c'est que le système tout entier est injuste.

**Mme Curtis:** Je vois la chose différemment. Ils comptent les jours et les heures parce qu'ils veulent payer le moins de pension alimentaire possible.

**Le sénateur Cools:** Gardez vos affirmations discriminatoires pour vous. Je les ai tolérées il y a quelques jours, mais si un homme venait devant notre comité parler des femmes comme vous avez parlé des hommes la semaine dernière... C'est assez. Soyons justes.

**Le sénateur Cohen:** Dans sa recommandation 17, l'Association nationale de la femme et du droit propose que l'article 9 des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants soient modifiées de manière à éliminer les «40 p. 100 du temps» et de définir la garde partagée comme

months, no days, no weeks, just delete it. That is something that we should think about.

**Ms Curtis:** Thank you, senator.

**Senator Cools:** I appreciate, Ms Curtis, that you feel very strongly and I respect that.

Last week witnesses mentioned the case of *Jones v. Jones*, a 1997 Alberta case, Justice Kenny presiding. It impinges on the point made by Ms Poulin that members of her group cannot get access to the guidelines because they simply cannot afford to hire lawyers to go back to the court for variations.

Last year when the bill was before us, we were told that it would be unlikely that most people would want to vary their orders so that would not be a problem. In *Jones v. Jones* a non-custodial parent was going back to court to try to get a variation in accordance with the guidelines which would greatly reduce the amounts that that parent had been paying. Apparently the judge took no notice of the guidelines and refused to alter the child support amount. I am not too sure that Legal Aid is a solution to this problem, despite the fact that Senator Jessiman was offering his services. Can you comment on the *Jones* case?

**Ms Curtis:** I could not comment on that particular case. I can tell you that people like me who work in this field every day are trying to stay on top of the cases; and the decisions are all over the place right now. If somebody has cited a case in which the results seemed wonky, I am not surprised. Wonky decisions are being made. I mean no disrespect to the judiciary. This area is very complicated, and confusion exists. There is a lack of understanding about the intention of the government, even though the government had a long lead time for public education. In many cases the results are the opposite and they cannot be reconciled. That is where we are right now when it comes to the implementation of these guidelines.

**Senator Cools:** Last year the committee was trying to find time to properly study the issues. At the time, the government, citing people like yourself, told us that everybody had been consulted over the past five years and that the government was under this time constraint of May 1. Perhaps, in future, we should resist the government even more strongly when it puts us under that sort of time constraint.

This is a rare opportunity for us, in that we can look back only a few months later. What we are hearing very clearly from witnesses, including Ms Curtis, is that we rushed our judgment on this matter.

**The Chairman:** I would thank Ms Curtis and Ms Poulin for leading us through a very stimulating and interesting discussion.

For the next 45 minutes approximately we will hear witnesses from FatherCraft Canada and from the National Alliance for the Advancement of Non-Custodial Parents. I would ask those witnesses to come to the table.

«une situation où l'enfant partage son temps également entre les deux parents». Sans parler de mois, de jours, de semaines. Rayez le pourcentage. C'est à envisager.

**Mme Curtis:** Merci, madame le sénateur.

**Le sénateur Cools:** Je comprends, madame Curtis, que vous êtes fermement convaincue de ce que vous dites et je le respecte.

La semaine dernière, des témoins ont parlé de l'affaire *Jones c. Jones*. Cela avait trait au problème qu'a mentionné Mme Poulin disant que les membres de son groupe n'ont pas accès aux lignes directrices parce qu'ils n'ont tout simplement pas les moyens de faire appel à un avocat pour demander une modification d'ordonnance à un tribunal.

L'an dernier, lorsque nous étudions le projet de loi, on nous avait dit qu'il était peu probable que les gens demandent une modification d'ordonnance et que cela ne poserait donc pas de problème. Dans *Jones c. Jones*, un parent qui n'a pas la garde demandait au tribunal une modification d'ordonnance conformément aux lignes directrices car elles réduiraient considérablement le montant à payer. Apparemment, le juge a refusé la modification. Je ne sais pas si l'aide juridique constitue la solution au problème, même si le sénateur Jessiman offrait ses services. Que pensez-vous de l'affaire *Jones*?

**Mme Curtis:** Je ne peux pas me prononcer sur ce cas particulier. Je peux vous dire cependant que les gens qui, comme moi, travaillent dans ce domaine tous les jours essaient de se tenir au courant de toutes les décisions; et actuellement, nous voyons de tout. Je ne suis pas étonnée que quelqu'un ait cité un cas où la décision paraît absurde. Il y a des décisions absurdes. Et je ne veux pas par là manquer de respect aux magistrats. Le sujet est extrêmement complexe et la confusion règne. On n'est pas très sûr des intentions du gouvernement, même si celui-ci a eu amplement le temps d'informer le public. Dans bien des cas, les résultats sont contraires à ce qu'on espérait et il n'y a pas de solution. L'expérience a démontré que nous avons raison à propos de la mise en oeuvre des lignes directrices.

**Le sénateur Cools:** L'an dernier, le comité voulait avoir le temps d'examiner convenablement la question. Le gouvernement, en citant des gens comme vous, nous a répondu que tout le monde avait été consulté depuis cinq ans et que le gouvernement faisait face à une date butoir, le 1<sup>er</sup> mai. Peut-être qu'à l'avenir nous devrions résister encore plus vivement lorsque le gouvernement nous impose ce type de délai.

Nous avons rarement l'occasion de revenir sur un sujet quelques mois plus tard seulement, comme nous le faisons ici. Ce que les témoins, y compris Mme Curtis, nous disent très clairement, c'est que nous sommes allés trop vite.

**Le président:** Je remercie Mme Curtis et Mme Poulin pour une discussion stimulante et intéressante.

Nous avons maintenant 45 minutes environ pour entendre les porte-parole de FatherCraft Canada et de l'Alliance nationale des organisations pour l'entraide des parents non gardiens. Je les invite à prendre place à la table.



Both witnesses have opening statements to make. They have also filed a brief with the committee and copies will be or have been distributed to you. These briefs will not be appended to the record. They are quite lengthy since they include verbatim transcripts. They will not be appended because the cost will be prohibitive to our record.

**Mr. W. Glen Cheriton, Director, FatherCraft Canada:** I will begin by making a submission to the committee, following which I will refer to *Cavanaugh v. Cavanaugh*. My written submission contains a number of recommendations, but I will not go through at this time.

The committee will eventually be faced with a choice on the question of child support. Either the committee will take complete responsibility for every single detail of child support — and I suspect that by the time you are done you will end up with something as complicated as the Income Tax Act, which is extremely large — or it will look into other models, one of which is the British model. The British have taken 95 per cent of the cases out of the courts and have allowed the people decide for themselves. Ultimately, you will face that choice.

I would like to deal with the question of bias in interpreting the Child Support Guidelines. It has become very clear to me that this will be a major problem. Bias is an extremely powerful tool. In the hands of a judicial court system, which is largely biased against fathers in this area, where traditionally fathers have been excluded, you can expect to see increasing amounts of bias and an increasing number of fathers being driven out of the lives of their children.

Take, for example, the case of a farmer who had custody of two of his three children. He was ordered to pay \$1,300 a month in child support. He was unable to pay and was subsequently jailed. The judge, in reviewing this case in 1997, found that the actual income of the farmer was negative. The farmer sustained business losses of some \$16,000 and \$20,000 in those years. Nevertheless, he was still jailed. That is an example of judicial bias. This judge decided that the income was not negative, as reported on his income tax returns. Instead, he imputed the income to the father and ignored the custodial actions of the father, the fact that he was the *de facto* custodial parent.

That is just one example, but I think it is indicative of a lot of the problems.

I believe you have a copy the 1997 Gardiner Study. We know that in 1991 the percentage of fathers being granted custody by the courts was approximately 11 per cent. Looking at Gardiner, if we can trust his figures, the number of fathers being granted custody dropped to 4.6 per cent, which means that the more powerful the tool the less likely judges are to consider fairly fathers being part of their children's lives. Over that same time period, Dr. Leroy Stone shows a rise in the number of father's participating in the lives of their children as well as fathers who are primary caregivers.

Les deux témoins ont des déclarations liminaires. Ils ont également présenté au comité des mémoires dont vous avez reçu ou recevrez copie. Ils ne seront cependant pas annexés au compte rendu. Ils sont en effet très longs car ils contiennent des transcriptions textuelles. Leur annexion au compte rendu entraînerait pour le comité des coûts prohibitifs.

**M. W. Glen Cheriton, directeur, FatherCraft Canada:** Je vais d'abord faire une déclaration, puis je parlerai du cas *Cavanaugh c. Cavanaugh*. Mon mémoire contient un certain nombre de recommandations, mais je ne les mentionnerai pas ici.

Le comité devra tôt ou tard se prononcer sur la question des pensions alimentaires pour enfants. Il devra soit assumer la pleine responsabilité pour tous les détails du régime des pensions alimentaires — et j'imagine que vous finirez par obtenir un texte aussi compliqué que la Loi de l'impôt sur le revenu, qui est épaisse — soit prendre en considération d'autres modèles, parmi lesquels le modèle britannique. En Grande-Bretagne, 95 p. 100 des cas sont réglés en dehors des tribunaux et les parties sont libres de décider elles-mêmes. Vous finirez par avoir à faire ce choix.

J'aimerais parler du parti pris des juges dans l'interprétation des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Il est évident à mes yeux que cela va devenir un problème important. Le parti pris est un outil extrêmement puissant. Mis entre les mains d'une magistrature qui a essentiellement un préjugé défavorable face aux pères, dans ce domaine d'où ils ont été traditionnellement exclus, on peut s'attendre à voir de plus en plus de décisions défavorables et de plus en plus de pères chassés du monde quotidien de leurs enfants.

Prenez, par exemple, le cas d'un agriculteur qui avait la garde de deux de ses trois enfants. Il devait payer 1 300 \$ par mois de pension alimentaire. Comme il ne pouvait pas payer, il a été mis en prison. Lorsque le juge a revu le dossier en 1997, il s'est aperçu que cet agriculteur avait en fait un revenu négatif. Il avait enregistré des pertes de 16 000 \$ et de 20 000 \$ pendant ces années-là. Mais il a quand même fait de la prison. Voilà un exemple du parti pris de la justice. Le juge a décidé que le revenu n'était pas réellement négatif comme l'indiquaient les déclarations d'impôt. Il a attribué un revenu et n'a tenu aucun compte du fait qu'il était de facto le parent gardien.

Ce n'est qu'un exemple, mais il est révélateur de nombreux problèmes.

Je crois que vous avez une copie de l'étude Gardiner publiée en 1997. Nous savons qu'en 1991 les tribunaux accordaient la garde des enfants aux pères dans environ 11 p. 100 des cas. Si nous nous fions aux chiffres que donne Gardiner, ce nombre est tombé à 4,6 p. 100, ce qui montre que plus l'instrument est puissant et moins les juges sont disposés à considérer équitablement le rôle du père dans la vie des enfants. Durant cette même période, le docteur Leroy Stone montre que la participation du père dans la vie de l'enfant a augmenté, tout comme le nombre de pères qui sont les principaux prestataires de soins.

The long-term trend in shared parenting has been rising steadily over the years, but when we look at Gardiner we see a massive drop, from 11 or 12 per cent in 1991 to approximately 3.4 per cent in 1997. What is happening here? Fathers are being driven out of the lives of their children. That is a consistent pattern. The harsher the tool, the more reluctant judges are to apply this to women.

If the measure of the success of the legislation is how much money you get out of someone, then clearly judges find it is much easier to get money out of the father than out of the mother. The last time I was before this committee, we compared the amount of child support fathers were paying, which was rising by 7 per cent, to father's incomes, which were rising at 3 per cent. This is a recipe for disaster. Conversely, child support paid by mothers was dropping by about 17 per cent a year.

I will now deal with *Cavanaugh v. Cavanaugh* — which I refer to in my written brief. Mr. Cavanaugh is very well versed in the law and is proceeding without a lawyer. He has two children, one of whom is with him 50 to 60 per cent of the time. The other child is with the mother 50 to 60 per cent of the time. Mr. and Mrs. Cavanaugh have comparable incomes — or her income is higher.

The judge applies the guidelines by stating that Mr. Cavanaugh will pay the full amount for the child that is with Mrs. Cavanaugh but prorates Mrs. Cavanaugh's share according to the fact that she is sharing custody, treating them completely differently. The judge then computes the difference and applies some mysterious calculation to bring the child support back up to the point where it is virtually the same as the original order, based on the assumption that she was doing all the parenting. What we have here is great judicial bias.

The issue seems to be getting the most amount of money; we can tackle child poverty if we can get enough money out of fathers. That is analogous to approaching the issue of quota in the fisheries by saying that clearly the Maritimes need a billion tonnes of fish, so we should set the quota at a billion tonnes regardless of the fact that there are only 10 million tonnes of fish in the ocean. We can harvest it all we want, but once it is gone, it is gone. You cannot legislate that back.

There is a danger in setting too harsh an amount. If the court orders a payment which turns out to be too low, it can always be increased. However, a payment order that is too high can have disastrous results. Take, for example, the case of a person who is self-employed. Once that person is in default, it is virtually impossible to survive. You cannot borrow money. You cannot go to a bank. You cannot re-establish your lines of credit. You are ruined. We are not talking about somebody going into bankruptcy. That person is ruined forever. There is no forgiveness on this.

I suggest that you look through the *Cavanaugh v. Cavanaugh* decision. The judge essentially states his concern. For example, why should the mother be penalized because the legislation is

On a pu constater qu'au cours des années la tendance au partage des responsabilités parentales s'est accentuée et affirmée, mais Gardiner indique une chute importante — de 11 ou 12 p. 100 en 1991 à 3,4 p. 100 environ en 1997. Que se passe-t-il? On exclut les pères de l'univers de leurs enfants. C'est une évidence. Plus l'instrument est puissant, plus les juges hésitent à l'utiliser contre les femmes.

Si l'on mesure le succès d'une loi au montant que l'on peut obtenir de quelqu'un, il est évident qu'aux yeux des juges il est plus facile d'obtenir de l'argent du père que de la mère. La dernière fois que je suis venu devant votre comité, nous avons comparé le montant des pensions alimentaires que paient les pères, qui était en hausse de 7 p. 100, tandis que leurs revenus augmentaient de 3 p. 100. Avec une telle formule, nous allons droit à la catastrophe. Parallèlement, les pensions alimentaires versées par les mères diminuaient d'environ 17 p. 100 par an.

Venons-en maintenant à *Cavanaugh c. Cavanaugh*, dont je parle dans mon mémoire. M. Cavanaugh connaît bien le droit et il n'a pas pris d'avocat. Il a deux enfants, dont l'un est auprès de lui de 50 à 60 p. 100 du temps. L'autre passe de 50 à 60 p. 100 de son temps avec sa mère. M. et Mme Cavanaugh ont des revenus comparables, ou le revenu de madame est plus élevé.

Le juge, appliquant les lignes directrices, a décidé que M. Cavanaugh paierait le montant total de la pension à l'enfant qui est avec sa mère, mais que Mme Cavanaugh paierait sa part pour l'autre enfant en tenant compte du temps où elle a la garde partagée. C'est donc un traitement totalement différent dans les deux cas. Le juge calcule ensuite la différence et applique une formule mystérieuse qui aboutit à une pension alimentaire à peu près égale à ce qu'elle était au départ, lorsque la mère était censée avoir toute la responsabilité. Nous avons là encore un exemple du parti pris des juges.

Le but semble être d'obtenir le plus d'argent possible; la solution à la pauvreté des enfants c'est de soutirer le plus d'argent possible aux pères. C'est comme si dans le cas des pêches l'on décidait que puisque que les Maritimes ayant de toute évidence besoin d'un milliard de tonnes de poissons, on va fixer le quota à ce niveau-là, même s'il n'y a que 10 millions de tonnes de poissons dans l'océan. Vous pourrez aller à la pêche autant que vous voudrez, mais quand il n'y aura plus de poissons il n'y en aura plus. Aucune loi ne pourra rien y changer.

Il y a un danger à vouloir se montrer trop sévère. Si les tribunaux ordonnent un paiement insuffisant, on peut toujours l'augmenter. Mais une ordonnance trop élevée peut avoir des résultats catastrophiques. Prenez, par exemple, le cas d'un travailleur indépendant. À partir du moment où il est en défaut de paiement, il lui devient pratiquement impossible de survivre. Il ne peut pas emprunter. Il ne peut pas s'adresser à une banque. Il ne peut pas rouvrir une marge de crédit. Il est ruiné. Et je ne parle pas d'une faillite. Je dis que cette personne est ruinée à tout jamais. Il n'y a pas de pardon.

Je vous suggère de prendre connaissance de la décision *Cavanaugh c. Cavanaugh*. Le juge demande, par exemple, pourquoi la mère devrait-elle être pénalisée du simple fait que la



changed? There is no consideration for the needs of the child while they are with the father. Instead, a very powerful tool exists in the hands of the court system, which has been taught to be biased against children being with the father.

We must be sensitive to the consequences of this legislation. If the kids are in contact with the father, if the father is participating in their lives, they will benefit from the father's full income, not just the guideline amount. Fathers do not abandon their kids, generally, therefore shared parenting situations help to guarantee that the children will not be poor. Similarly, mothers do not abandon their kids, unless there is something psychologically wrong or there is some serious financial crisis.

We must get beyond the issue of child support to the essential question: Is the government going to help preserve marriages, which are in the best interest of children, and preserve the contact of fathers with their children?

**Mr. L. Jason Bouchard, Coordinator, National Alliance for the Advancement of Non-Custodial Parents:** I wish to begin by reminding you, since these issues are often discussed along gender lines and there are very valid concerns there as Mr. Cheriton pointed out, that roughly one out of five non-custodial parents are women, depending on whose numbers you look at. It is important to look at the gender biases and it is important to look at the entire structure in an attempt to step away from the gender issues. There is a different perspective gained from both. They are both very important.

Thank you for inviting us to speak. We are pleased that the committee renewed its mandate to review the guidelines in question.

The Minister of Justice has met with women's groups, I assume to speak to the needs of custodial mothers, however they have not met with custodial fathers or non-custodial parents of any kind. Therefore, there is still an issue of preponderance by the folks who control the regulations to not listen to all sides of the issue.

The objectives of the guidelines, as stated, are to reduce conflict by making the calculation objective, to improve efficiency by setting levels that are consistent, and to ensure consistent treatment in similar circumstances. We feel that most guidelines would speak to some of this, but these guidelines have significant gaps in how they are applied and how they are dealt with in the courts.

We have a similar objection to the amounts in the guidelines in that, even if the guidelines are well applied, the amounts may turn out to be high in specific situations, and although judges can adjust them down for hardship, they rarely do, as we know from Mr. Gardiner's numbers, which indicate that only 1.4 per cent have been allowed in Alberta. That is a minuscule number.

As was mentioned currently we do not know, and the judiciary does not know, what is included in the current guideline amount. The reason is that this particular guideline model does not have a basis in research. Previous models which were developed for the

loi a changé? On ne tient aucun compte des besoins des enfants lorsqu'ils sont chez leur père. On a simplement donné aux tribunaux, qui ont traditionnellement un préjugé défavorable envers le père, un instrument très puissant.

Il faut bien comprendre les conséquences de cette loi. Si les enfants ont des contacts avec leur père, si celui-ci joue un rôle dans leur vie, ils profitent du revenu total du père, pas seulement de ce qu'établissent les lignes directrices. Généralement, les pères n'abandonnent pas leurs enfants, et une garde partagée permet donc d'éviter que les enfants ne tombent dans la pauvreté. De la même manière, les mères n'abandonnent pas leurs enfants, à moins d'avoir un problème psychologique ou de traverser une crise financière grave.

Il faut, au-delà du problème de la pension alimentaire pour enfant, aller à la question essentielle: le gouvernement entend-il contribuer à protéger les mariages, qui sont dans l'intérêt de l'enfant, et le contact des pères avec leurs enfants?

**M. L. Jason Bouchard, coordonnateur, Alliance nationale des organisations pour l'entraide des parents non gardiens:** Je voudrais commencer par vous rappeler — puisque dans ces questions ont fait souvent une distinction en fonction du sexe du parent, et que M. Cheriton a exprimé des préoccupations réelles — qu'environ un parent non gardien sur cinq est une femme, dépendant des statistiques que vous prenez. Il est important d'examiner les partis pris en fonction des sexes et de considérer la structure tout entière lorsqu'on essaie de s'en défaire. Les deux sexes ont des perspectives différentes qui sont toutes deux très importantes.

Nous vous remercions de nous avoir invités. Nous sommes ravis que le comité examine à nouveau les lignes directrices.

La ministre de la Justice a rencontré les groupes de femmes, je présume pour parler des besoins des mères gardiennes, mais elle n'a rencontré ni les pères gardiens ni les parents non gardiens en général. Par conséquent, les gens qui contrôlent les règlements ont encore tendance à ne pas écouter tous les sons de cloches.

Les objectifs des lignes directrices, telles qu'énoncées, sont de réduire les conflits en rendant le calcul plus objectif, d'améliorer l'efficacité du processus en établissant des niveaux logiques et d'assurer un traitement uniforme dans des situations semblables. Nous estimons que la plupart des lignes directrices correspondant à ces objectifs, mais qu'il y a des lacunes importantes dans leur application et leur traitement par les tribunaux.

Nous avons une objection du même type en ce qui concerne les montants prévus dans les lignes directrices puisque même lorsque celles-ci sont bien appliquées, les montants sont parfois très élevés dans certaines situations, et bien que les juges puissent les réduire en cas de difficulté de paiement, ils le font rarement, comme nous le savons d'après les statistiques de M. Gardiner, lesquelles indiquent qu'en Alberta, 1,4 p. 100 seulement des demandes de révision à la baisse ont été approuvées. C'est minime.

Comme on l'a dit, nous ne savons pas actuellement, et les juges ne savent pas, ce qui est compris dans le montant fixé par les lignes directrices. Ceci vient du fait que le modèle n'est pas fondé sur des recherches. D'autres modèles qui avaient été préparés à

federal-provincial-territorial committee were all rejected. They were developed by economists and accountants and based on real numbers and models. No specific reason was given for their rejection. We can only assume — and it was certainly the assumption of many people — that those models did not yield large enough amounts to satisfy the constituencies to which Justice Canada chose to listen.

We ended up with a model that states that, if one parent needs \$1, a parent and a child need \$1.40, and a parent and two children need \$1.70. No one knows the basis for those numbers, but we do know those figures are higher than any other model.

This creates the problems for the judiciary. When addressing add-ons or any specific situation, they do not know the source of the data.

When new law comes before the judges, they often consider the intent of the legislators. In this case, they cannot know that because there is no calculation to back up these numbers.

The committee I referred to added a low-income variant to their formula which increased the percentage paid by payers with an income of less than \$20,000. This is a peculiar system where the poorest pay the most. This is what we have in Canada. Of course, they are only allowed a subsistence amount of approximately \$6,700 before the tables kick in. For example, if a payer in Ontario has an income of \$10,000, he would pay \$120 a month for two children, \$1,400 a year. It does not sound like much, but remember, the person is making \$10,000 a year. This is what this person must live on and use to feed the kids who are with him. This is someone who is, basically, forking over almost half of his income above subsistence level in child support.

The reality is that a person with one child in Ontario who is on family benefits, which in theory is the bottom line of their income, is making over \$1,400 tax free. Someone making \$10,000, which is taxable, is forking over child support to the government because the other person is on family benefits so they never see it. It is half of their income above subsistence level. That makes no sense.

One could argue that any parent at any level should always be trying to pay some support towards the children. That makes sense, but to have the poor subsidize the government makes no sense at all.

In that kind of situation, we would not be surprised if default rates increased. In the past, default rates were a wonderful item for the media to throw around, and people could interpret them however they wished. Under this system, whatever the real numbers, they will probably be greater because people cannot possibly pay at this level.

As I said, in the case of a person earning \$10,000, half of his income above subsistence level is paid out. That paying parent must also have the kids on the weekend and provide them with a place to sleep, feed them, and generally take care of them. How can you have your kids visit when you are living in a rooming house? Maybe they can visit if you are living in the basement of

l'intention du comité fédéral-provincial-territorial ont tous été rejetés. Ils avaient été élaborés par des économistes et des comptables et s'appuyaient sur des chiffres et des modèles réels. On n'a pas expliqué ce rejet. Nous ne pouvons que supposer — et c'est certainement la supposition qu'ont faite bien des gens — que les modèles ne permettaient pas d'obtenir des montants suffisants pour satisfaire les groupes que Justice Canada a choisi d'écouter.

Nous avons donc un modèle selon lequel si un parent a besoin d'un dollar, un parent et un enfant ont besoin de 1,40 \$ et un parent avec deux enfants a besoin de 1,70 \$. Personne ne sait d'où sortent ces chiffres, mais nous savons qu'ils sont plus élevés que ceux de tous les autres modèles.

Cela cause des problèmes aux juges. Lorsqu'ils doivent décider les ajouts ou trancher une situation spécifique, ils ne savent pas d'où proviennent les données.

Lorsque les juges sont confrontés à une nouvelle loi, ils tiennent souvent compte de l'intention du législateur. Dans ce cas-ci, ils l'ignorent puisqu'aucun calcul ne vient étayer ces chiffres.

Le comité que j'ai mentionné avait ajouté une formule pour les faibles revenus qui augmente le pourcentage que devront payer les payeurs dont le revenu est inférieur à 20 000 \$. C'est un système étrange où les plus pauvres paient le plus. C'est ce que nous avons au Canada. Bien entendu, ils n'ont droit qu'à un montant de subsistance d'environ 6 700 \$ avant que la formule ne soit appliquée. Par exemple, un payeur en Ontario qui a un revenu de 10 000 \$ devra payer 120 \$ par mois pour deux enfants, soit 1 400 \$ par an. Ça peut paraître modeste, mais n'oubliez pas que cette personne ne gagne que 10 000 \$. C'est tout ce qu'elle a pour vivre et pour faire vivre les enfants qui sont avec elle. Concrètement, cette personne verse presque la moitié de son revenu au-delà du niveau de subsistance en pension alimentaire.

Le fait est qu'une personne qui a un enfant en Ontario et qui reçoit le bien-être social, ce qui en théorie devrait constituer son revenu total, reçoit 1 400 \$, net d'impôt. La personne qui gagne 10 000 \$, imposables, paie la pension alimentaire au gouvernement puisque l'autre personne reçoit le bien-être social et donc ne verra jamais l'argent. C'est la moitié de son revenu au-delà du niveau de subsistance. Cela n'a aucun sens.

On peut faire valoir que tout parent doit essayer de payer une pension à ses enfants, quel que soit son salaire, c'est logique, mais demander aux pauvres de subventionner le gouvernement, cela n'a aucun sens.

Dans ce type de situation, il ne faut pas s'étonner que le taux de défaut de paiement augmente. Autrefois, les médias s'amusaient à les publier, et les gens les interprétaient comme ils voulaient. Avec le nouveau régime, quels que soient les chiffres réels, ils augmenteront probablement car personne ne peut payer à ce niveau-là.

Comme je l'ai dit, une personne qui gagne 10 000 \$ devra payer la moitié de son revenu au-delà du niveau de subsistance. En plus, elle devra avoir les enfants en fin de semaine, avoir un endroit où ils peuvent dormir, les nourrir, s'occuper d'eux. Comment pouvez-vous avoir vos enfants en visite lorsque vous logez dans une pension? Ils peuvent peut-être venir en visite si



your parents' house which, as we know, happens in many instances.

Our biggest concern is with those people with low incomes. Those at the top end have a greater coping ability, no matter how unfair the guidelines. However, below an income of \$20,000, there is very little room to manoeuvre. Mr. Gardiner's figures indicate that a significant portion of the population falls into that category. Whether they are divorced or living common-law, they amount to approximately one third.

One of the concerns that was raised when the Minister of Justice did meet with women's organizations — this is a reference to Mr. Herman's submission on December 16 — was the low level of awards when the payer's income was under \$40,000. Consideration is being given to increasing those awards and that is, again, without any hard evidence that these numbers are based on what the children actually need. Are these numbers based on people's desires as opposed to their needs? There is a significant difference.

The 40-60 per cent rule has already been discussed before this committee. Those of us around at that time knew that it took some considerable arm-twisting to arrive at the previous proposal which was, basically, if parents split 50-50 both incomes would be considered. If not, too bad.

Our view was that, if parents have to pay the costs of parenting, which means providing bedrooms, lunches, clothes, bicycles, then considering both incomes makes all the sense in the world. We have problems with the one-income model as it is, but if we must have that model, at least in cases where there is substantial co-parenting, then we should consider both incomes.

Weekend visitation is a pretty well standard set-up in many cases. The non-custodial parent sees the children every second weekend and maybe the odd time during the week and some evenings. That is calculated to be, roughly, 25 per cent, so that parent can cope without having to provide bedrooms and all the other necessities that would be required if he or she had the children for longer periods.

However, when the parent has the children a little more than that, he has to deal with the fact that the children must go to school from the parent's residence. If children are attending school, they cannot sleep on the couch. Their needs have to be considered. One could argue that 40 per cent is actually quite high in terms of what constitutes actual co-parenting time when a parent has those expenses.

The judiciary has a certain bias. That may be a little strong, but it has a tendency to discount anything that would justify a reduction in the amount of child support. In certain cases, judges have done incredible callisthenics not to reduce the amount of child support below the guidelines. We are not in favour of opening this up to judicial discretion because, since the introduction of the guidelines, the decisions have been all over the map. Judges need these guidelines to justify their decisions.

vous logez dans le sous-sol de vos parents, comme cela arrive maintenant fréquemment.

Ce qui nous inquiète surtout ce sont les gens qui ont des revenus faibles. Les revenus élevés peuvent faire face, quel que soit le degré d'injustice des lignes directrices. Mais en dessous de 20 000 \$, la marge de manoeuvre est très limitée. Les chiffres de M. Gardiner indiquent qu'une part importante de la population entre dans cette catégorie-là. Qu'ils soient divorcés ou en union de fait, ils représentent à peu près un tiers du total.

Lorsque la ministre de la Justice a rencontré les organisations féminines il a été question — c'est un renvoi à la présentation qu'a fait M. Herman le 16 décembre — du faible montant des ordonnances lorsque le revenu du payeur était inférieur à 40 000 \$. On envisage d'augmenter ces ordonnances, encore une fois sans avoir une preuve matérielle que ces chiffres sont effectivement fondés sur les besoins des enfants. Est-ce qu'ils se fondent sur des désirs plutôt que sur des besoins? La différence est énorme.

On a déjà parlé ici de la règle des 40 et 60 p. 100. Ceux d'entre nous qui étaient présents à l'époque savaient combien il avait été difficile d'arriver à la proposition précédente selon laquelle si la garde était partagée à 50-50, il fallait tenir compte des deux revenus. Sinon, tant pis.

Nous estimons que si les parents doivent prendre en charge les frais correspondant à leurs responsabilités, c'est-à-dire fournir des chambres à coucher, des repas, des vêtements, des vélos, il est normal que l'on considère les deux revenus. Nous avons des objections à opposer au modèle du revenu unique que nous avons actuellement, mais si nous devons nous en accommoder, au moins que l'on considère les deux revenus lorsque la garde est partagée à peu près également.

Dans la plupart des cas, l'entente prévoit des visites en fin de semaine. Le parent qui n'a pas la garde voit ses enfants toutes les deux fins de semaine, et peut-être quelque fois pendant la semaine ou en soirée. Cela doit représenter environ 25 p. 100 du temps, afin que le parent ne soit pas obligé d'avoir une chambre à coucher pour l'enfant et tout ce qui s'impose lorsque les enfants demeurent plus longtemps.

Toutefois, si les enfants restent un peu plus longtemps, ils devront aller à l'école à partir de l'habitation du parent non gardien. Si les enfants vont à l'école, ils ne peuvent pas dormir sur le sofa. Il faut tenir compte de leurs besoins. On peut avancer que 40 p. 100 est une proportion assez élevée de partage lorsqu'un parent doit engager tous ces frais.

La magistrature a un parti pris. C'est peut-être une légère exagération, mais elle a certainement tendance à négliger tout ce qui pourrait justifier une réduction de la pension alimentaire. Dans certains cas, les juges ont fait de véritables acrobaties pour ne pas réduire le montant de la pension en dessous des lignes directrices. Nous ne sommes pas du tout en faveur d'une plus grande discrétion des juges car depuis l'entrée en vigueur des lignes directrices, leurs décisions sont tout à fait imprévisibles. Les juges ont besoin des lignes directrices pour justifier leurs décisions.

One could argue that a parent who has their children one third of the time has the need for bedrooms, bicycles, clothes, prepared school lunches, including those infamous muffins we keep hearing about. That is the reality. However, 40 per cent is a reasonable compromise between the 50-50 camp and the ones who feel it should be much lower. That was a good measure from which judges could work.

When we get to the stage of arguing about the difference between 38 per cent and 42 per cent — and that will happen — then you must consider the costs. Would you require a three-bedroom apartment as opposed to a one-bedroom apartment for your kids? The actual living arrangements come into play. I would suggest that the 40 per cent rule takes a lot of that out of the picture, and that is very important.

Part of the idea here was to give judges less judicial discretion, because I believe in the past there was trouble with that. It made inconsistent orders.

**The Chairman:** We will not have much time for questions if you do not conclude your opening statement.

**Mr. Bouchard:** A good example of that is extraordinary expenses. If you look at the numbers from Alberta, fully half the cases have extraordinary expenses averaging about 30 per cent above the guideline amount. Any expense that is incurred by half of the population of Canada is not an extraordinary expense anymore.

I mentioned that relief under "undue hardship" is getting very difficult to obtain. In our brief we speak to post-secondary awards. We feel that parents should not be forced to do something that normally would be reached by consensus. There are certain controls that parents have over their subsidy of post-secondary education. That way the child certainly has more impetus to perform and to live up to those expectations. If you have a court telling you that you have to pay for your child to go through university no matter what, that is treading on very shaky ground.

We have some mention in here of the *in loco parentis* issue, which is becoming more and more of a problem when there are children with two- or three-step families. It speaks to the lack of consultation.

We mention in here the taxation issue, which was basically rammed through Parliament — excuse the term — without any kind of consultation to speak of. That, I think, speaks volumes for the true concerns over these issues.

**Senator Jessiman:** I would like Mr. Cheriton, if he would, to put on the record what he understands is the British model he referred to.

**Mr. Cheriton:** My understanding is that the British, under Margaret Thatcher, tried exactly the same thing that we are doing here. They spent a billion dollars on a computer system that they eventually scrapped. They had vast amounts of support enforcement. They hired large numbers of bureaucrats to collect child support. What they got instead was large numbers of

On peut avancer qu'un parent qui a ses enfants pendant un tiers du temps a besoin de chambres à coucher, de vélos, de vêtements, de repas à mettre dans la boîte à lunch, y compris ces fameux muffins dont on nous parle sans cesse. C'est une réalité. Mais 40 p. 100, c'est un compromis raisonnable entre le camp des 50-50 et ceux qui estiment que ce devrait être bien inférieur. C'était un bon point de référence pour les juges.

Quand on en arrive au point de discuter de la différence entre 38 et 42 p. 100 — et cela arrive — il faut commencer à penser aux coûts. Devrez-vous louer un appartement de trois chambres plutôt qu'une chambre pour recevoir les enfants? Le logement devient important. Je dirais que la règle des 40 p. 100 résout une bonne partie du problème, et c'est très important.

L'intention était en partie de laisser moins de marge aux juges, car nous avons vu par le passé que cela pouvait présenter des problèmes. Les ordonnances n'étaient pas toujours logiques.

**Le président:** Si vous n'en venez pas à votre conclusion, il nous restera peu de temps pour les questions.

**M. Bouchard:** Nous en avons un bon exemple dans les dépenses extraordinaires. Si vous considérez les chiffres de l'Alberta, la moitié des cas ont des dépenses extraordinaires qui font monter l'ordonnance en moyenne de 30 p. 100 par rapport au montant de base. Une dépense à laquelle doit faire face la moitié de la population du Canada n'est plus une dépense extraordinaire.

J'ai déjà dit qu'il était devenu très difficile d'obtenir un allègement en cas de «difficultés excessives». Dans notre mémoire, nous parlons des ordonnances pour les études postsecondaires. Nous estimons que les parents ne devraient pas être obligés de faire quelque chose qui normalement devrait être décidé d'un commun accord. Les parents ont un certain contrôle sur ce qu'ils décident de donner à leurs enfants pour les études postsecondaires. L'enfant est alors plus motivé pour bien travailler et répondre aux attentes. Si un tribunal vous dit que vous devez verser de l'argent à votre enfant pour qu'il poursuive des études universitaires, dans n'importe quelles circonstances, c'est très discutable.

Nous mentionnons ici également la question du *loco parentis*, qui pose de plus en plus de problèmes lorsque les enfants ont deux ou trois belles-familles. Il y a de toute évidence manque de consultation.

Nous mentionnons également l'aspect fiscal, qui a essentiellement été imposé au Parlement sans véritable consultation. Je crois que cela en dit long sur les véritables intentions.

**Le sénateur Jessiman:** J'aimerais que M. Cheriton nous explique en quoi consiste le modèle britannique dont il a parlé.

**M. Cheriton:** Sauf erreur, les Britanniques, à l'époque de Margaret Thatcher, ont essayé exactement le même système que nous avons ici. Ils ont dépensé un milliard de dollars pour un système informatique qu'ils ont fini par abandonner. Ils insistaient beaucoup sur l'application des ordonnances. Ils ont engagé pour cela des hordes de bureaucrates. Mais le résultat c'est que



suicides of dads who were being hounded; but that did not stop them. They went out there and they jailed fathers and they took away their passports. It still did not stop the government.

They suddenly discovered what they were getting was increasing numbers of children in poverty. That did not stop them. They looked at their welfare bill and it was rising dramatically. They said, "If this goes on, we will bankrupt the government."

At that point they reversed the model and they took it out of the courts and they put it in a situation where there is a mediator, and 95 per cent of the cases do not go in front of a judge. They are solved by the parents themselves. That has a number of advantages. It shows that kids can see their parents solving the problems. The kids figure they can control their own lives: "I do not have to have a lawyer and a court and a government and vast numbers of laws. I can do things myself." In other words, it is not dependent on someone else.

The parents are being treated as fully responsible people. Perhaps they have discovered there is 5 per cent of recalcitrant cases that they must put through the courts, but certainly their costs are reduced. Child poverty is reduced. In fact kids are having contact with both parents. That seems to me to be a reasonable model to look at as an alternative to what we are doing here.

**Senator Jessiman:** I would like to read for the record what our researcher found in this regard: "The U.K. concepts of residents and contact were adopted in Australia and have the same significance in both statutes of Britain. There is a similar emphasis on shared parenting and promotion of parents resolving their disputes outside the courts."

That is what you are really getting at, is it not?

**Mr. Cheriton:** Agreed.

**Senator Jessiman:** We were talking about gender bias. I know from the number of people I have spoken to about this question that there is a bias. It is a bias that has been there for years. It will take a long time to change it.

Two sections of the California law, 308.0 and 308.9, have also been referred to in the study by our researcher: "When custody is being granted to either parent, the Court must consider which parent is more likely to facilitate contact with the other parent and must not prefer either parent on the basis of sex." I assume that you would like legislation like that in Canada.

**Mr. Cheriton:** As I understand the "friendly parent" rule, we already have. Certainly, I would go even further, and say not only the "friendly parent" rule and not only legislation requiring non-bias, but it also seems to me that you must look at the services that are out there for mothers. There is training and there are vast amounts of support services for them, if you go into the local community centres. If you look at Health Canada, they have specific training manuals for mothers. They talk positively about

beaucoup de pères se sont suicidés parce qu'ils étaient harcelés; ça ne les a pourtant pas découragés. Ils ont mis en prison les pères et leur ont retiré leur passeport. Cela n'a pas suffi à dissuader le gouvernement.

Puis ils se sont soudainement rendu compte qu'il y avait de plus en plus d'enfants pauvres. Mais ça ne les a pas arrêtés. Ils ont vu que le coût du bien-être social augmentait. Ils se sont dit: «Si cela continue, le gouvernement va être en faillite.»

C'est alors qu'ils ont changé leur modèle, qu'ils ont renoncé au système judiciaire et qu'ils ont fait intervenir les médiateurs; 95 p. 100 des cas ne sont plus traités par un juge, mais par les parents eux-mêmes. Cela présente plusieurs avantages. D'abord, les enfants voient que leurs parents sont capables de régler leurs problèmes. Les enfants ont l'impression que leurs parents sont capables de maîtriser quelque chose: «Je ne suis pas obligé de voir un avocat, d'aller au tribunal et de demander l'intervention du gouvernement et des lois. Je peux m'arranger seul.» Autrement dit, ils ne dépendent pas de quelqu'un d'autre.

Les parents sont traités en personnes responsables. Ils ont peut-être constaté qu'il y avait 5 p. 100 de cas réfractaires, qui doivent passer par les tribunaux, mais les coûts sont très nettement réduits. La pauvreté parmi les enfants a diminué. En fait, les enfants voient leurs deux parents. Cela me paraît être un modèle raisonnable à envisager à la place de celui que nous avons ici.

**Le sénateur Jessiman:** Je voudrais vous lire le résultat de la recherche de notre attaché de recherche: «Les concepts de résidence et de contact adoptés au Royaume-Uni ont été repris en Australie et ont le même sens dans les deux lois britanniques. On insiste également sur le partage de la responsabilité parentale et l'on encourage les parents à s'entendre à l'amiable.»

C'est bien de cela que vous voulez parler?

**M. Cheriton:** C'est cela.

**Le sénateur Jessiman:** Nous parlions de parti pris. Je sais, pour avoir parlé à bien des gens de cette question, qu'il y a effectivement un parti pris. Il existe depuis des années. Il ne disparaîtra pas du jour au lendemain.

Notre attaché de recherche, dans son étude, mentionne également deux articles du Code californien, les articles 308.0 et 308.9: «En accordant la garde à l'un ou l'autre des parents, le tribunal doit considérer lequel des deux facilitera plus probablement le contact avec l'autre et ne devra pas donner préférence à l'un ou l'autre en fonction de son sexe.» Je présume que c'est le genre de texte que vous souhaitez voir adopter au Canada.

**M. Cheriton:** Si je comprends bien la règle du «parent accommodant», c'est ce que nous avons déjà. J'irais plus loin, et je demanderais non seulement le critère du «parent accommodant» et pas seulement une loi interdisant le préjugé en raison du sexe; il faut aussi prendre en compte les services à la disposition des mères. Elles peuvent avoir de la formation, recourir à toutes sortes de services de soutien à leur centre communautaire. Santé Canada a des guides de formation destinés

working mothers. You do not hear them talking about working fathers. They should have the same training.

Moreover, who will get custody, if a judge has to decide between a father, who says, "I need daycare in order to work while I have my child," and a mother, who says, "I need daycare as well so I can work when I have my child, but in the Municipality of Ottawa-Carleton I can get daycare tomorrow because they reserve these spots for single mothers." However, the single father must wait two years. Who is the judge going to give custody to? You must look at all the areas that essentially keep fathers out of parenting.

**Senator Cools:** This whole phenomenon of bias and gender bias is really now making itself felt before most of us as parliamentarians. If you look at something like welfare payments and family benefits, as in the welfare program, for example, in the Province of Ontario for mothers with children, it is only recently that single men have been allowed to collect family benefits. It is a new concept, and I am thankful that you brought that particular point forward.

**Senator Johnstone:** Mr. Cheriton, your submission was excellent, but I do take one exception. You make the statement that fathers do not abandon their children. I am very familiar with a case in the Province of Nova Scotia where the father did abandon his children completely. It was not a case of income. His net worth was in the hundreds of thousands. Besides that, he had a substantial income; so perhaps it was psychological, but there did not seem to be anything wrong psychologically. He simply walked out and abandoned his family.

**Senator Cools:** The witness said "generally".

**Mr. Cheriton:** I do get a number of calls on my phone line from women as single mothers. They ask how can they get their ex-husband, the father of their kids, to be involved with their kids? We work on it. I have not emphasized this other side.

There needs to be some way that fathers can see fathering as an important job. I am working on two sides. One of them is to allow fathers to be parents to their kids. The major problem out there is the barriers that are put between fathers and their kids. The other side is in the hearts of men. That is not what I am talking about here. A lot of what I do is to talk to men and show them how important their role as a father is to their children, to get them to learn more about it, because the more they do it, the more it affects men too.

The analogy I like to make is this: Once you took the children away from the native communities, the communities disintegrated. The whole purpose of a community, the reason why men go out there and build parks and make their neighbourhoods safe, is largely because of their commitment to their children. Essentially, in my view, a society builds communities once people have kids. That is the basis; that is the motivation. I can see the change in men once they realize how important fathers are. This is

aux mères. On encourage les femmes qui travaillent. On ne les entend jamais parler des pères qui travaillent. Ils devraient avoir accès à la même formation.

De plus, à qui le juge accordera-t-il la garde s'il doit choisir entre un père qui lui dit «J'ai besoin d'un service de garderie pour pouvoir travailler quand j'ai mon enfant avec moi» et une mère qui dit «J'ai aussi besoin de service de garderie afin de pouvoir travailler quand mon enfant est avec moi, mais à Ottawa-Carleton je peux obtenir ce service dès demain car les places sont réservées pour les mères célibataires». Le père célibataire, lui, devra attendre deux ans. À qui le juge confiera-t-il la garde? Il faut considérer tous les obstacles que rencontrent les pères dans leur rôle de parent.

**Le sénateur Cools:** Toute cette question du parti pris en fonction du sexe commence à devenir évidente pour nous, membres du Parlement. Si vous prenez les prestations de bien-être social et les prestations familiales, dans le contexte du bien-être, par exemple, en Ontario les hommes célibataires n'ont que depuis peu le droit de recevoir des prestations au titre de la famille. Le concept est nouveau, et je vous remercie d'avoir mentionné ce point en particulier.

**Le sénateur Johnstone:** Monsieur Cheriton, vous avez fait un excellent exposé, sauf pour une chose. Vous avez dit que les pères n'abandonnent pas leurs enfants. Je connais très bien un cas en Nouvelle-Écosse d'un père qui a complètement abandonné ses enfants. Ce n'était pas une question de revenu. Il avait une fortune de plusieurs centaines de milliers de dollars. Il avait aussi un revenu considérable; son problème était peut-être psychologique, mais il ne donnait pas cette impression. Il est simplement parti et il a abandonné sa famille.

**Le sénateur Cools:** Le témoin a dit «en général».

**M. Cheriton:** Je reçois pas mal d'appels de femmes qui élèvent seules leurs enfants. Elles me demandent comment elles peuvent amener leur ancien mari, le père de leurs enfants, à s'occuper de ces derniers? Nous y travaillons. Je ne me suis pas arrêté sur l'autre aspect. Il faut trouver le moyen de montrer aux pères que leur rôle est important. Je travaille sur les deux tableaux.

D'une part pour permettre aux pères d'être de véritables parents pour leurs enfants. Le principal problème de ce point de vue là, ce sont les obstacles que nous plaçons entre les pères et leurs enfants. Il y a aussi le cœur des hommes. Ce n'est pas de cela que je parle ici. Je passe beaucoup de temps à parler à des hommes et à leur faire comprendre combien il est important qu'ils assument leurs responsabilités de pères envers leurs enfants; plus ils le feront, et plus les hommes en profiteront également.

Je fais souvent la comparaison suivante: quand on a retiré les enfants de leur milieu autochtone, ces collectivités se sont désintégrées. La raison d'être d'une collectivité, ce qui incite les hommes à construire des parcs, à assurer la sécurité de leur quartier, c'est leurs enfants. Une société commence à construire des collectivités quand les gens ont des enfants. Ils sont la raison d'être de la collectivité, sa motivation. Je vois le changement qui s'opère chez les hommes lorsqu'ils prennent conscience de



something that men must learn from other men. It is not something that can be taught by women.

You are right. The fellow you were referring to I would classify as a jerk, but, that being said, the vast majority of men are not jerks.

**Mr. Bouchard:** One of the problems we are having in the courts is that we are dealing with engendered stereotypes: that fathers do not care, that non-custodial mothers are unfit parents. We can always bring forward horror stories of people who are unfit parents. For example, unfortunately, in this country the vast majority of children who die at the hands of their parents are killed by their mother. Of course that is not the norm. Of course that person needs some severe training.

Up until about 20 years ago, our culture felt that a father's job was to go out there and earn the living, and often go out there in wars and fight and die for his family, but it was not to be the nurturer at home. We spent many years encouraging fathers to nurture, and now we are saying, "Yes, but once you are divorced you are out the door." By doing that we are reverting to a stereotype that is harmful to all concerned.

**Senator Johnstone:** Once a man has reached 35 years of age, I am not sure how much he will learn from other men. He is quite mature by that time and you will not change him much.

**Senator Cools:** It is very easy, and we really should refrain from doing it, to jump on the band wagon that says men must learn how to be human or humane.

Dr. Edward Kruk, who teaches at the University of British Columbia, has done some research that indicates that it is the father who is close to his child who is more likely to be forced out of the child's life. As for the particular example that Senator Johnstone raised, we could raise countless examples of that sort of thing. I could give quite a few examples of children that have been abandoned by their mothers, too.

The whole point is that society is only now beginning to look at the social issues leading to conflicts within the family that force the disengagement of the father. An American psychiatrist, Dr. Richard Gardner, is doing enormous work on this subject. He has written a book on it called *Parental Alienation*, in which he describes extreme instances of it in terms of a parental alienation syndrome. The syndrome is the extreme case where the child is even enlisted to be a co-combatant with the other parent. They hatefully push that parent out of sight.

The essential point here is that nobody would ever support parental delinquency of any type. The fact is that we must come to an understanding that vice and virtue are shared by both genders; vice and virtue are not owned by either gender.

**The Chairman:** I do not know that much needs to be added to that, except to say thank you very much, gentlemen.

l'importance du père. C'est quelque chose qu'ils apprennent d'autres hommes. C'est quelque chose qui ne peut pas leur être appris par des femmes.

Vous avez raison. Ce type dont vous avez parlé est un nul à mon avis, mais ce n'est pas le cas de la grande majorité des hommes.

**M. Bouchard:** Un des problèmes que nous avons devant les tribunaux, c'est que nous faisons face à ce type de stéréotype: les hommes sont indifférents et les mères qui n'ont pas la garde ne sont pas de bons parents. On peut toujours trouver des exemples horribles de mauvais parents. Par exemple, malheureusement, dans ce pays, la majorité des enfants qui meurent de la main de leurs parents sont tués par leur mère. Bien entendu, ce n'est pas la norme. Bien entendu, cette personne a besoin d'une formation sérieuse.

Jusqu'à il y a 20 ans, notre société estimait que le rôle du père consistait à aller gagner le pain de sa famille, d'aller à la guerre, de mourir pour sa famille, mais pas de rester au foyer pour prendre soin d'elle. Nous avons ensuite passé des années à encourager les pères à s'occuper davantage de leurs enfants, et maintenant nous leur disons: «Oui, mais si vous divorcez, disparaissez». Nous revenons à un stéréotype qui est nocif pour tous.

**Le sénateur Johnstone:** Une fois qu'un homme atteint l'âge de 35 ans, je ne sais pas si les autres hommes peuvent encore lui apprendre grand-chose. Il a atteint la maturité et il ne changera plus beaucoup.

**Le sénateur Cools:** C'est très simple, il faut simplement s'abstenir de suivre l'exemple de ceux qui disent que les hommes doivent apprendre à être humains.

Selon les recherches du docteur Edward Crook, qui enseigne dans une université de la Colombie-Britannique, plus le père est proche de son enfant, plus il risque d'être exclu de sa vie. Pour l'exemple que le sénateur Johnstone a donné, nous pourrions en donner beaucoup de la situation inverse. Je pourrais vous donner de nombreux exemples d'enfants qui ont été abandonnés par leurs mères, aussi.

Le fait est que la société commence à peine à se pencher sur les problèmes sociaux que suscitent les conflits au sein de la famille et qui poussent le père à se détourner. Un psychiatre américain, le docteur Gardner, travaille énormément sur ce sujet. Il est l'auteur d'un livre intitulé: *Parental Alienation*, dans lequel il décrit des cas extrêmes du syndrome de l'aliénation parentale. Il s'agit de cas extrêmes où l'enfant est engagé dans la lutte contre l'autre parent, qu'il repousse alors avec haine.

L'important à retenir ici, c'est que personne ne peut approuver la délinquance parentale quelle qu'elle soit. Nous devons admettre qu'il y a du vice et de la vertu dans les deux sexes; le vice et la vertu ne sont pas la panache d'un seul sexe.

**Le président:** Je ne vois pas ce qu'il y aurait à ajouter à cela, sauf nos remerciements, messieurs.

**Mr. Bouchard:** The problem, unfortunately, is that the courts often take that type of stance; that is one of the issues. It is very valuable that organizations like NAWL have sensitized the courts to the issue of spousal violence and related issues. That is important. However, it predisposes the courts to take a certain slant. There is education needed on the importance of fathers and the role they play — the importance of both parents actually, because we try to move away from the gender side of it if we can. Education is required for the population and also for the courts.

One could argue that judges spend the better part of their lives away from their children and therefore would find it very difficult to understand why another person who is the primary breadwinner in a relationship would not agree to do the same.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, March 25, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill S-8, to amend the Tobacco Act (content regulation), met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, although we do not yet have a quorum, the rule is that we may hear testimony even without a quorum. A quorum is required when it is necessary to take a vote, but as we are running a bit behind, I thought we should start now so as not to cause inconvenience to witnesses or to honourable colleagues.

The committee is meeting pursuant to the reference from the Senate of Bill S-8, An Act to amend the tobacco act (content regulation).

You will recall that we have already heard from the sponsor of the bill, our former colleague, the Honourable Stanley Haidasz, and that we have heard as well from the RCMP and from Revenue Canada.

Today we have as our witness Mr. Eric LeGresley, legal counsel to the Non-Smokers Rights Association. By way of introduction and for the record, let me say that Mr. LeGresley is a graduate of the University of Toronto Law School and obtained a Master of Laws from the University of London in England. His background also includes an M.Sc. in geology. In his work for the Non-Smokers Rights Association, he deals primarily with constitutional and international legal issues and was a lawyer with the Research Branch of the Library of Parliament prior to following graduate studies in law. He has been extensively involved in the plain packaging tobacco issue and has focused on the constitutional law issues relating to tobacco advertising restrictions and the development of legislative and regulatory structures to deal with tobacco advertising.

**M. Bouchard:** Malheureusement, c'est le type d'attitude qu'ont souvent les tribunaux; et c'est un des problèmes. C'est bon que des organisations comme l'ANFD aient fait comprendre aux tribunaux les problèmes de la violence conjugale ou autre. C'est important. Mais cela nourrit un certain parti pris. Il faut aussi parler de l'importance des pères et du rôle qu'ils jouent, de l'importance des deux parents, sans tenir compte du sexe. Il faut éduquer la population et les tribunaux.

On peut dire que les juges passent le plus clair de leur temps loin de leurs enfants et qu'ils auraient sans doute du mal à comprendre qu'une autre personne, qui est le principal gagne-pain dans une relation, ne souhaite pas en faire autant.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 25 mars 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel est renvoyé le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu), se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour en faire l'étude.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Chers collègues, même si nous n'avons pas encore le quorum, le règlement nous autorise à entendre des témoignages sans le quorum. Un quorum est nécessaire pour prendre un vote mais comme nous sommes un peu en retard, j'ai pensé que nous pourrions commencer maintenant de façon à ne pas causer d'inconvénient aux témoins ou aux collègues.

Le comité se réunit pour étudier le projet de loi dont il a été saisi par le Sénat, c'est-à-dire le projet de loi S-8, loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du tabac).

Vous vous souviendrez que vous avez déjà entendu le parrain du projet de loi, notre ancien collègue, l'honorable Stanley Haidasz, ainsi que les représentants de la GRC et de Revenue Canada.

Aujourd'hui, nous accueillons M. Eric LeGresley, conseiller juridique auprès de l'Association pour les droits des non-fumeurs. M. LeGresley est diplômé de l'École de droit de l'Université de Toronto et détient une maîtrise en droit de l'Université de Londres, en Angleterre. Il a également fait un M.Sc. en géologie. Dans le cadre de son travail pour l'Association pour les droits des non-fumeurs, il s'occupe principalement de questions juridiques de nature constitutionnelle et internationale et a été avocat pour le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement avant de faire des études supérieures en droit. Il s'est également beaucoup occupé de la question de l'emballage neutre des produits du tabac et s'est intéressé de près aux questions de droit constitutionnel relatives aux restrictions en matière de publicité du tabac et à l'élaboration de structures législatives et réglementaires concernant la publicité du tabac.



Mr. LeGresley has presented us with a short brief. I take it you will read that into the record, or do you have further comments to make?

**Mr. Eric LeGresley, Legal Counsel, Non-Smokers Rights Association:** I should like to add to those statements rather than repeat the brief verbatim.

I should like to thank you for the opportunity to be here today. Bill S-8 is an important piece of legislation.

When we first started to regulate drugs, we took the era of the snake-oil salesman and put it behind us. Prior to that, people were selling products and making all sorts of claims — implicit and explicit — about the effects of their products. However, we did not just stop the manufacturers of those products from lying about them. We started to set standards and requirements for the manufacturers with respect to public safety and public interest.

The automobile industry provides us with a good example. Once we started to require the introduction of safety devices in automobiles, padded dashboards, better bumpers, safety glass, seat belts, and so on, we did something new.

We fundamentally changed the market for automobiles. They started to compete on the basis of the safety of their products. We can do the same thing with the nicotine market. I suggest that Bill S-8 is the first seat belt for cigarettes that we have ever had.

We know that the public is concerned about the safety of the tobacco products they consume, and the tobacco companies market some products to play on the mistaken beliefs of smokers about the safety of their products. We know that "light" and "mild" cigarettes outsell regular cigarettes. The companies put products in lighter coloured packages and call them "ultra light" or "ultra mild", as compared to the regular products. They are no safer than the regular product, but the public believes that they are. Therefore, there is a viable economic market for products which are truly safer, if we can get the tobacco companies past the hurdle.

The real problem the tobacco companies have is that to introduce safer products into the market is to indict all their existing products. If they want to market a safer product properly, they must say, "This will not kill you as fast as our other products will." Unless we start to force that upon them, they will never get over that initial hurdle. We will never get to the point where market mechanisms will start to work in the interests of public health rather than only shareholder interests.

We end up in a strange situation. These are a few smokeless tobacco products. The companies compete by doing such things as adding cherry flavouring to these products to make them more palatable for children. They compete by putting them in nice little packages which are a lot easier for kids to pop into their mouths than having the loose tobacco. They could take all the

M. LeGresley nous a présenté un bref mémoire. Je suppose que vous allez nous le lire ou avez-vous d'autres commentaires à faire?

**M. Eric LeGresley, conseiller juridique, Association pour les droits des non-fumeurs:** J'aimerais ajouter des commentaires plutôt que reprendre textuellement le mémoire.

Je tiens tout d'abord à vous remercier de cette occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. Le projet de loi S-8 est un important texte de loi.

La réglementation des médicaments a mis fin à l'ère des charlatans. Auparavant, les gens vendaient des produits auxquels ils attribuaient, implicitement et explicitement, toutes sortes de vertus. Or, non seulement avons-nous empêché les fabricants de ces produits de continuer à faire de la fausse représentation, mais nous avons commencé à établir des normes et des exigences en matière de sécurité et d'intérêt public que doivent respecter les fabricants.

Les automobiles en sont un bon exemple. Lorsque nous avons commencé à exiger que l'on munisse les automobiles de dispositifs de sécurité, entre autres de tableaux de bord coussinés, de meilleurs pare-chocs, de vitres sécuritaires, de ceintures de sécurité, nous avons innové.

Nous avons modifié fondamentalement le marché de l'automobile. Les compagnies d'automobiles ont commencé à se faire concurrence en vantant la sécurité de leurs produits. Nous pouvons faire la même chose pour le marché du tabac. Le projet de loi S-8 équivaut en quelque sorte à la toute première ceinture de sécurité pour les cigarettes.

Nous savons que le public s'inquiète de la sécurité des produits du tabac qu'il consomme et que les compagnies de tabac mettent en marché certains produits en misant sur la fausse perception des fumeurs à propos de la sécurité de leurs produits. Nous savons que les cigarettes «légères» et «douces» se vendent plus que les cigarettes régulières. Les compagnies utilisent des paquets de couleur pâle et qualifient ces cigarettes d'«ultra-légères» ou d'«ultra-douces», comparativement à leurs produits réguliers. Or, elles ne sont pas plus sûres que les produits réguliers, mais le public croit qu'elles le sont. Par conséquent, il existe un marché économique viable pour des produits réellement plus sûrs, si nous pouvons aider les compagnies de tabac à franchir l'obstacle.

Le véritable problème auquel font face les compagnies de tabac, c'est qu'en mettant sur le marché des produits plus sûrs, elles se trouvent à condamner tous leurs produits existants. Si elles veulent commercialiser convenablement un produit plus sûr, elles sont obligées de dire: «Ce produit ne vous tuera pas aussi vite que d'autres». À moins que nous commençons à les obliger à le faire, elles ne franchiront jamais ce premier obstacle. Nous n'atteindrons jamais le stade où les forces du marché agiront dans l'intérêt de la santé publique plutôt que dans le seul intérêt des actionnaires.

Nous nous retrouvons dans une situation étrange. Les produits du tabac sans fumée sont rares. Les compagnies se font concurrence de toutes sortes de façons, comme, par exemple, donner une saveur de cerise à ces produits pour les rendre plus agréables au goût pour les enfants. Elles se font concurrence en produisant des cigarettes dans un format beaucoup plus accessible

nitrosamines out of the product, as this manufacturer in Sweden does, and compete on the basis of the safety of their product.

We have a perverse market right now in which they compete based either on the population's misperceptions about the health benefits or on illusory things. They compete in terms of packaging with nice, pastel colours aimed at young girls. That is what the competition in the tobacco market is now. With Bill S-8, we can start down a brand new path.

The central problem with tobacco is not the advertising of it; it is not the sponsorship, or the box that it is sold in; it is that it has an inherent defect. If we could get rid of that defect, we would not have our sponsorship problems or our advertising problems. I would not be opposing tobacco advertising if the product was innocuous. If we go to the heart of the issue rather than dealing with the box and the advertising, we can start to address these problems. That is where tobacco control is going in the rest of the world. If Canada is to keep up to the rest of the world, particularly the United States, we will have to do this over the next 10 years or so.

Specifically with regard to Bill S-8, one question will be whether the precise limits set out in this bill are the single best choice, and that is an open question. I can agree with some of them in their entirety. On others, we may have a debate as to what number we should use. However, we do know that it is unconscionable to continue to leave the control of those levels in the hands of the tobacco manufacturers because they certainly are not making the choices of what tar and nicotine levels should be in their products based on the public health interests of children or smokers. They are making those choices based on their own economic interest, which is to bring new entrants into the market so that they can continue to sell them products for the rest of their shortened lives.

I do not think Bill S-8 is sufficient by itself, though. I will speak about the nicotine regulation element of this. We end up in a dilemma. What might be in the best interest of child starters in terms of a public policy may not be in the best interests of the 6 million or 7 million existing addicted smokers in Canada who need nicotine on a daily basis. It is irresponsible for us to protect children and to cause additional harm to existing smokers at the same time. However, it is a much greater tragedy to leave that in the hands of the tobacco companies and do nothing.

We know that, despite all the education efforts in the world, we will never stop 12- and 13-year-old children from experimenting with cigarettes. However, we can stop the onset of addiction which results from that experimentation. Bill S-8 will make great strides toward addressing that problem by moving nicotine levels to a very low level.

However, we still have a problem, and we may exacerbate it with respect to existing smokers by moving nicotine to very low levels. We must team with Bill S-8 a redefinition of the entire nicotine market to encourage the tobacco companies, the

aux jeunes. Elles pourraient enlever toutes les nitrosamines du produit, comme l'a fait un fabricant en Suède, et exercer une concurrence axée sur la sécurité de leurs produits.

À l'heure actuelle, nous avons affaire à un marché pervers où la concurrence s'exerce en fonction d'idées fausses que se fait la population sur la faible nocivité de certains produits ou en fonction d'illusions. Elles se font concurrence au niveau de l'emballage, en utilisant de jolis paquets de couleur pastel, destinés aux jeunes filles. Voilà comment s'exerce la concurrence sur le marché du tabac à l'heure actuelle. Le projet de loi S-8 nous permettra de nous engager dans une toute nouvelle voie.

Le principal problème en ce qui concerne le tabac, ce n'est pas la publicité, ni la commandite, pas plus que l'emballage. Le problème majeur, c'est la nocivité même du tabac. Si nous pouvions y remédier, la commandite ou la publicité ne nous poseraient pas problème. Je ne m'opposerais pas à la publicité sur le tabac si le produit était inoffensif. Si nous mettons l'accent sur cet aspect fondamental plutôt que sur l'emballage et la publicité, nous pourrions commencer à nous attaquer à ces problèmes. C'est l'orientation qu'est en train de prendre le contrôle du tabac dans le reste du monde. Si le Canada veut suivre le reste du monde, surtout les États-Unis, c'est ce que nous devons faire au cours des dix prochaines années.

En ce qui concerne plus précisément le projet de loi S-8, il s'agira de déterminer si les limites proposées par le projet de loi constitue la meilleure option possible, et c'est une question qui n'est pas tranchée. J'approuve entièrement certaines d'entre elles. En ce qui concerne les autres, nous pourrions vouloir en discuter. Cependant, nous savons qu'il est inadmissible de continuer à laisser les fabricants de tabac décider des taux de nicotine et de goudron que devraient contenir leurs produits car ils ne prennent sûrement pas ces décisions dans l'intérêt de la santé des enfants ou des fumeurs. Ils prennent ces décisions en fonction de leur propre intérêt économique, qui est d'attirer de nouveaux fumeurs pour pouvoir continuer à leur vendre des produits le reste de leur vie abrégée.

Je ne crois pas toutefois que le projet de loi S-8 soit suffisant par lui-même. J'aimerais parler de la réglementation des taux de nicotine. Nous sommes devant un dilemme. Ce qui pourrait être dans l'intérêt des enfants qui commencent à fumer ne sera peut-être pas dans l'intérêt des six ou sept millions de fumeurs actuels au Canada qui ont besoin de nicotine tous les jours. Il est irresponsable de notre part de protéger des enfants tout en causant un tort supplémentaire aux fumeurs actuels. Cependant, ce serait une bien plus grande tragédie de laisser le contrôle des taux de nicotine entre les mains des compagnies de tabac et ne rien faire.

Nous savons que, malgré toutes les campagnes de sensibilisation faites de par le monde, nous n'arriverons pas à empêcher des jeunes de 12 et 13 ans d'essayer la cigarette. Cependant, nous pouvons prévenir le déclenchement de la dépendance. Le projet de loi S-8 sera d'une très grande utilité à cet égard en abaissant les niveaux de nicotine.

Toutefois un problème demeure, et nous risquons de l'exacerber chez les fumeurs actuels en réduisant considérablement les taux de nicotine. Le projet de loi S-8 doit s'accompagner d'une redéfinition de l'ensemble du marché du tabac afin d'encourager



pharmaceutical companies and other manufacturers of consumer products, to enter into the nicotine market and to create a viable market which will give consumers a real choice so that we can start to see the introduction of more products.

This is a nicotine product which a person could use 20 or 25 times a day every day for the rest of their life and never get carbon monoxide. They would be addicted to nicotine but would not get heart disease or lung cancer from this product. This is maintenance nicotine for the rest of your life. This is the product of a pharmaceutical company. We would see competition which would encourage the introduction of new technologies.

This product, which is from a tobacco company, does not burn. It will vastly decrease the amount of lung cancer, although it will probably increase the amount of heart disease. This is not innocuous. It is like the Model T of the generation of automobiles that we have ended up with today. We must create a climate in which competitive pressures encourage the manufacturers to produce ever more safe products — not because they are trying to save lives, but because they want to sell more product and they sell product by competing based on the safety of their products.

**The Chairman:** You are not saying that a nicotine addiction is harmless, are you?

**Mr. LeGresley:** No, I am not. I am saying that 6 or 7 million people are currently addicted and we cannot abandon them. While I would not want to see one more person addicted to nicotine, I would want those people who are presently addicted to have more choices with respect to how they get their nicotine.

**The Chairman:** Mr. LeGresley is full-time legal counsel with the Non-Smokers Rights Association. I read his brief biographical note into the record.

Mr. LeGresley, will you tell us something about the background of the Non-Smokers Rights Association and what your charter empowers or mandates you to do?

**Mr. LeGresley:** The Non-Smokers Rights Association was formed in 1974, at a time when non-smokers were being subjected to tobacco smoke in a variety of areas. The organization has since grown beyond just seeking to protect the rights of non-smokers to addressing the tobacco epidemic at large. We are a significant public interest advocate with respect to health issues related to tobacco.

**The Chairman:** Where do your members come from and how does one become a member? How many members do you have?

**Mr. LeGresley:** I do not have the numbers with respect to membership, but we have members from every province and territory in the country. We certainly have membership from coast to coast.

les compagnies de tabac, les compagnies pharmaceutiques et d'autres fabricants de produits de consommation, à entrer sur le marché du tabac et à créer un marché viable qui offrira au consommateur un choix réel de manière à favoriser l'arrivée d'un plus grand nombre de produits.

Voici un produit du tabac qu'une personne pourrait consommer une vingtaine de fois par jour toute sa vie parce qu'il ne produit pas d'oxyde de carbone. Elle développerait une accoutumance à la nicotine mais ce produit ne favoriserait pas les maladies du coeur, ni le cancer du poumon. Il s'agit de nicotine d'entretien pour le reste de votre vie. C'est le produit d'une compagnie pharmaceutique. La concurrence encouragerait alors l'introduction de nouvelles technologies.

Ce produit, qui provient d'une compagnie de tabac, ne brûle pas. Il permettra de réduire considérablement la fréquence du cancer du poumon mais augmentera probablement la fréquence des maladies du coeur. Ce n'est pas un produit inoffensif. C'est comme le modèle T de la génération d'automobiles avec laquelle nous nous retrouvons aujourd'hui. Nous devons créer un climat où les pressions concurrentielles encouragent les fabricants à fabriquer des produits encore plus sûrs — non seulement parce qu'ils veulent sauver des vies mais parce qu'ils veulent vendre un plus grand nombre de produits et qu'ils veulent vendre ces produits en exerçant une concurrence axée sur la sécurité de leurs produits.

**Le président:** Vous ne voulez pas dire que l'accoutumance à la nicotine est inoffensive, n'est-ce pas?

**M. LeGresley:** Non. Je veux dire que six ou sept millions de gens ont développé une accoutumance et que nous ne pouvons pas les abandonner. Même si je ne veux pas voir une personne de plus accoutumée à la nicotine, j'aimerais que les personnes qui sont accoutumées à la nicotine aient plus de choix quant aux produits à utiliser.

**Le président:** M. LeGresley est conseiller juridique à temps plein auprès de l'Association pour les droits des non-fumeurs. J'ai lu cette note biographique pour le compte rendu.

Monsieur LeGresley, pourriez-vous nous parler un peu de l'Association pour les droits des non-fumeurs et nous indiquer le mandat qui vous est confié par votre charte?

**M. LeGresley:** L'Association pour les droits des non-fumeurs a été créée en 1974, à une époque où les non-fumeurs étaient exposés à la fumée de tabac dans divers endroits. Depuis, l'organisation a élargi la portée de son mandat et ne vise pas uniquement à protéger les droits des non-fumeurs mais à donner suite au problème du tabagisme en général. Un important aspect de notre rôle consiste à défendre l'intérêt public en ce qui concerne les questions de santé liées au tabac.

**Le président:** D'où viennent vos membres et comment devient-on membre de votre association? Combien de membres compte-t-elle?

**M. LeGresley:** Je n'ai pas les chiffres avec moi mais nous avons des membres de chaque province et territoire du pays. Nous avons des membres d'un océan à l'autre.

**The Chairman:** Do they meet or communicate?

**Mr. LeGresley:** We must have an annual general meeting and things like that, so there are meetings. We send out information to the members, but principally the organization is run not by the diverse membership we have but by the employed staff which operate the offices. We have offices in Toronto, Ottawa and Montreal.

**The Chairman:** How many employed staff are there?

**Mr. LeGresley:** In the neighbourhood of 12 or 13.

**The Chairman:** Among the three offices?

**Mr. LeGresley:** Yes.

**The Chairman:** You are a public organization. What is your annual budget?

**Mr. LeGresley:** It is in the neighbourhood of \$1 million. I could get back to you with a precise figure, but it is in that ballpark.

**The Chairman:** Would most of that be for overhead or promotional activities?

**Mr. LeGresley:** The single largest feature would be salaries and overhead rather than promotional activities.

**The Chairman:** Is there a president of the organization?

**Mr. LeGresley:** There is an executive director of the organization.

**The Chairman:** He is an employee?

**Mr. LeGresley:** Yes, he is. There is a president of the Non-Smokers Rights Association with respect to the board.

**The Chairman:** Is there a president and a board of directors?

**Mr. LeGresley:** Yes.

**The Chairman:** The full-time employees work under the direction of the president and the board of directors, who I presume are elected by the membership, are they?

**Mr. LeGresley:** Yes; that is true.

**The Chairman:** How is the organization financed?

**Mr. LeGresley:** That is done with the contributions from the members. We have grants from several levels of government, membership fees that people pay, and so on.

**The Chairman:** By levels of government, I suppose from the Department of Health?

**Mr. LeGresley:** Both the federal government and the Ontario government, and a smaller amount from the Quebec government, yes.

**The Chairman:** Those are the only provincial governments involved?

**Mr. LeGresley:** Yes; that is correct.

**The Chairman:** The membership is in all parts of the country?

**Le président:** Se réunissent-ils ou communiquent-ils entre eux?

**M. LeGresley:** Nous devons tenir une assemblée générale annuelle. Donc il y a des réunions. Nous envoyons de l'information à nos membres mais l'organisation est surtout administrée par le personnel de nos bureaux, pas par les membres. Nous avons des bureaux à Toronto, à Ottawa et à Montréal.

**Le président:** Combien d'employés avez-vous?

**M. LeGresley:** Environ 12 ou 13.

**Le président:** Pour les trois bureaux?

**M. LeGresley:** Oui.

**Le président:** Vous êtes une organisation publique. Quel est votre budget annuel?

**M. LeGresley:** Il est d'environ un million de dollars. Je pourrai vous fournir plus tard un chiffre précis, mais c'est à peu près le montant de notre budget.

**Le président:** Ce budget est-il surtout destiné aux frais généraux ou à des activités de promotion?

**M. LeGresley:** C'est un budget axé surtout sur les salaires et les frais généraux plutôt que sur les activités de promotion.

**Le président:** Votre organisation a-t-elle un président?

**M. LeGresley:** Elle a un directeur exécutif.

**Le président:** Est-il un employé?

**M. LeGresley:** Oui. L'Association pour les droits des non-fumeurs a un président, c'est-à-dire le président du conseil d'administration.

**Le président:** Il y a donc un président et un conseil d'administration?

**M. LeGresley:** Oui.

**Le président:** Les employés à temps plein travaillent sous la direction du président et du conseil d'administration qui, je suppose, sont élus par les membres, n'est-ce pas?

**M. LeGresley:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Comment l'organisation est-elle financée?

**M. LeGresley:** Elle est financée grâce aux cotisations des membres. Nous recevons des subventions de plusieurs paliers de gouvernement, les frais de cotisation des membres et ainsi de suite.

**Le président:** Par paliers de gouvernement, je suppose que vous voulez dire le ministère de la Santé?

**M. LeGresley:** Le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario, et un plus petit montant du gouvernement du Québec, effectivement.

**Le président:** Est-ce que ce sont les seuls gouvernements provinciaux qui vous offrent une aide financière?

**M. LeGresley:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Les membres proviennent de toutes les régions du pays?



**Mr. LeGresley:** That is correct.

**The Chairman:** I presume that most of your budget comes from those government sources?

**Mr. LeGresley:** It is probably the greater part of our budget, but you are not speaking to someone who handles the money for the organization.

**The Chairman:** I appreciate that. In your advocacy, I presume you are in touch with departments of provincial, federal and even municipal governments since they are involved in these issues?

**Mr. LeGresley:** Yes.

**The Chairman:** It says here that in your work for the association, you deal primarily with constitutional and international legal issues. I am curious about that. In general, could you describe what those issues would be — that is, constitutional and international legal issues?

**Mr. LeGresley:** The tobacco industry is a very well-financed, vigorous opponent of any effective regulation of their industry. The cigarette package is the most effective advertising vehicle that the tobacco companies have. When the Government of Canada considered placing cigarettes in generic packages, the tobacco industry argued that that would violate the Paris Convention on Industrial Property, a couple of provisions under the GATT and NAFTA. I was then brought in to address some of the international issues related to the trade obligations that Canada would have with respect to any legislation which may come forth pursuant to that.

**The Chairman:** Those issues did not go to court, though, did they?

**Mr. LeGresley:** The policy has not been acted upon as we speak, no. As you can see, the packages are present-day packages, they are not generic.

**The Chairman:** In your view, the idea of generic packaging would not violate those international conventions?

**Mr. LeGresley:** No. In my opinion, generic packaging is defensible if undertaken in a non-discriminatory manner.

**The Chairman:** In other words, it applies to all of the manufacturers but could not apply, I suppose, to imported cigarettes?

**Mr. LeGresley:** There is no problem with respect to applying it to imported cigarettes, no. That is my view.

**Senator LeBreton:** At the bottom of the first page of your brief, you stated that the senator has laid the groundwork for the next decade of tobacco control. You then state:

For Canada to keep up with the world, especially the Americans, we have to embark upon the kind of the path set out by Bill S-8.

I found that to be an interesting statement. As a Canadian sitting here — maybe we have always believed this of ourselves — I have always believed that we have been doing better than the Americans and, particularly, better than some of

**M. LeGresley:** C'est exact.

**Le président:** Je suppose que la majorité de votre budget provient de ces sources gouvernementales?

**M. LeGresley:** Probablement la majorité de notre budget, mais je ne suis pas celui qui s'occupe des finances de l'organisation.

**Le président:** Je comprends. Dans le cadre de votre travail de défense des droits, je suppose que vous communiquez avec les ministères provinciaux, fédéraux et même municipaux, puisqu'ils s'intéressent à ces questions?

**M. LeGresley:** Oui.

**Le président:** Vous indiquez ici dans votre mémoire que vous vous occupez principalement des questions juridiques de nature constitutionnelle et internationale pour l'association. J'aimerais en savoir plus à ce sujet. Pourriez-vous nous donner une idée générale de ces questions — c'est-à-dire ces questions juridiques de nature constitutionnelle et internationale?

**M. LeGresley:** L'industrie du tabac est un détracteur très bien financé et vigoureux de toute réglementation qui la vise. Le paquet de cigarettes est le moyen publicitaire le plus efficace que possèdent les compagnies de tabac. Lorsque le gouvernement du Canada a envisagé des emballages génériques pour les cigarettes, l'industrie du tabac a soutenu que cela irait à l'encontre de la Convention de Paris sur la propriété industrielle ainsi que de certaines dispositions du GATT et l'ALENA. On m'a alors convoqué pour que je m'occupe de certaines questions de portée internationale ayant trait aux obligations commerciales du Canada si une législation en ce sens était présentée.

**Le président:** Ces questions n'ont pas été portées devant les tribunaux, n'est-ce pas?

**M. LeGresley:** On n'a pas vraiment donné suite à cette politique. Comme vous pouvez le constater, aujourd'hui les paquets de cigarettes ne sont pas génériques.

**Le président:** À votre avis, est-ce qu'un emballage générique ne violerait pas ces conventions internationales?

**M. LeGresley:** Non. À mon avis, l'emballage générique est une mesure justifiable si elle est prise de manière non discriminatoire.

**Le président:** Autrement dit, qu'elle s'applique à tous les fabricants mais je suppose qu'elle ne pourrait pas s'appliquer aux cigarettes importées?

**M. LeGresley:** J'estime qu'il n'y aurait aucun problème à l'appliquer aux cigarettes importées.

**Le sénateur LeBreton:** À la fin de la première page de votre mémoire, vous indiquez que le sénateur a jeté les assises du contrôle du tabac pour la prochaine décennie. Vous dites ensuite:

Afin de permettre au Canada de suivre le reste du monde, plus particulièrement les Américains, nous nous devons d'emprunter la voie établie par le projet de loi S-8.

Je trouve cette déclaration intéressante. En tant que Canadienne — et c'est peut-être ainsi que nous nous sommes toujours perçus — j'ai toujours cru que nous nous en tirions mieux que les États-Unis, et surtout que certains pays européens

the European countries where smoking seems to be much more prevalent in public places, and so on.

I should like you to comment on that statement. Will you tell us whether or not you believe that we are behind the Americans in this whole area?

**Mr. LeGresley:** Yes, I think we are. Approximately three years ago, I would have said, "No". I would agree with you that, historically, we have been ahead of the Americans, at least in the past 15 years. I wish that was still the case, but the pendulum has swung quite markedly in favour of the Americans at a time when Canada is stepping back.

**Senator LeBreton:** What are the Americans doing? What evidence do you have to support that statement, namely, that we have fallen behind the Americans?

**Mr. LeGresley:** On August 26, 1996, the Food and Drug Administration set forth a rule in which they asserted jurisdiction over tobacco products as drug delivery devices. Their legal challenge is ongoing with respect to that. The Americans are embarking down the next path on tobacco control — that is, getting away from dealing with the box and the ads and starting to deal with the product.

With the Tobacco Act, we have done that. Sections 5, 6 and 7 of the Tobacco Act provide for that, but we have seen no motion on that front whatsoever. There seems to be an aggressiveness in the United States with respect to engaging on this path that has not taken place in Canada.

On several less important fronts, Canada has been out in front of the United States, but the United States is catching up very fast there with respect to tobacco advertising. We have largely been behind the United States with respect to indoor air quality for a long time.

Things are moving forward in the U.S. at a great clip and one would be hard pressed to say that the momentum that we once had in Canada still exists.

**Senator LeBreton:** In the United States, this is all under the umbrella of the federal government so that you do not have different laws from state to state?

**Mr. LeGresley:** No. In a federated system like the United States there is action at the state, federal and municipal levels.

**Senator LeBreton:** I find that hard to believe. Having spent a fair bit of time in the United States, I am always amazed at the number of restaurants where three-quarters of the premises are reserved for smokers. Perhaps it is a sense of Canadian pride. We were the first to deal with the whole issue on airlines and I remain to be convinced that the Americans, somehow, are ahead of us on this issue.

**The Chairman:** Perhaps I missed something here. Is it your testimony that with regard to advertising and sponsorship, for example, that nationally, the United States has more stringent restrictions than us?

où le tabagisme semble beaucoup plus répandu dans les lieux publics et ainsi de suite.

J'aimerais que vous commentiez cette déclaration. Pourriez-vous nous dire si, à votre avis, nous sommes à la traîne des Américains dans ce domaine?

**M. LeGresley:** Oui, je le crois. Il y a environ trois ans, j'aurais répondu: «Non». Je conviens avec vous qu'historiquement, nous avons devancé les Américains, du moins au cours des 15 dernières années. J'aimerais que ce soit toujours le cas mais le pendule semble s'être déplacé assez nettement du côté des Américains à un moment où le Canada est en train de perdre du terrain.

**Le sénateur LeBreton:** Que font les Américains? Quelle preuve avez-vous à l'appui de cette déclaration, à savoir que nous sommes à la traîne des Américains?

**M. LeGresley:** Le 26 août 1996, la Food and Drug Administration a décidé que les produits du tabac relevaient de sa compétence en tant que produits servant à administrer des drogues. Les tribunaux n'ont pas encore tranché en la matière. Les Américains entament actuellement l'étape suivante de la lutte contre le tabagisme, c'est-à-dire qu'ils se détournent de l'emballage et de la publicité pour se concentrer sur le produit comme tel.

C'est ce que nous avons fait en adoptant la Loi sur le tabac. Les articles 5, 6 et 7 nous y autorisent, mais aucune mesure n'a encore été prise. Les États-Unis semblent faire preuve à cet égard d'un dynamisme qui ne semble pas s'être transmis au Canada.

À plusieurs égards moins importants, le Canada devance les États-Unis. Cependant, ces derniers rattrapent le temps perdu très rapidement en ce qui concerne la publicité du tabac. Nous accusons un énorme retard par rapport aux États-Unis pour ce qui est de la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments et ce, depuis longtemps.

Les Américains foncent à toute vapeur, et l'on ne peut pas vraiment dire que l'enthousiasme qui animait jadis les Canadiens existe encore.

**Le sénateur LeBreton:** Aux États-Unis, tout cela se fait sous l'égide du gouvernement fédéral, de sorte que les lois ne diffèrent pas d'un État à l'autre?

**M. LeGresley:** Non. Dans un régime fédéré comme celui des États-Unis, des mesures sont prises par les États, d'autres, par le gouvernement fédéral et d'autres encore, par les municipalités.

**Le sénateur LeBreton:** C'est difficile à croire. Je connais bien les États-Unis. Je m'étonne toujours du nombre de restaurants où les trois quarts des places sont réservées aux fumeurs. C'est peut-être dû à un sentiment de fierté canadien. Nous avons été les premiers à interdire le tabac à bord des avions, et je ne suis toujours pas convaincue que les Américains nous devancent là dessus.

**Le président:** Un élément m'échappe peut-être. Vous dites qu'en ce qui concerne la publicité et la commandite, par exemple, à l'échelle nationale, les États-Unis imposent des restrictions beaucoup plus sévères que les nôtres?



**Mr. LeGresley:** No. That is not my testimony at all. I was talking about the broad context, the trends in development. Events are happening on a wide number of fronts in the United States, as you have seen with much of the discussion with respect to some of the court cases and the settlements pursuant to those cases. You have discussions with the industry with respect to their removal of their ads in some places, on some fronts moving beyond what Canada has done.

Generally, we are fairly comparable. I was trying to make the point that, in my opinion, Canada is slipping back while the United States is coming forward and we are crossing paths right about now.

**Senator LeBreton:** In the United States, you will see major sporting events sponsored by cigarette companies. You see Virginia Slims ads in the magazines and Marlboro Man ads alongside the road. You see none of that in Canada.

**Mr. LeGresley:** With respect to the sponsorship issue — and this does not relate to Bill S-8 — when I mentioned the Food and Drug Administration rule, that would end tobacco sponsorship as of 1998 in the United States. We introduced legislation subsequent to that rule, which would restrict the size of the wording. At the present time, tobacco brand sponsorship would continue to exist in Canada at a time period when the United States was removing it in its entirety. All of those events that you have discussed are on their way out in the United States.

**Senator LeBreton:** It remains to be seen if they in fact are on the way out.

Perhaps, again, I have a false sense of security here, but you make the statement:

What we do know is that the limits proposed in Bill S-8 are far, far better than leaving the product unregulated, as it presently is.

Is that really solved — that is, there is no regulation at all on the tar?

**Mr. LeGresley:** You can put any level of tar or nicotine that you want in these tobacco products. There is lots of documentary evidence. This document is evidence obtained in one of the trials in Texas. People from Imperial Tobacco or Imasco; people from Canada, including Purdy Crawford, then CEO of Imasco, were sitting in meetings at which they were discussing the introduction into Canadian products of an ultra-high-nicotine Y-1 genetic strain of tobacco. This would produce higher nicotine delivery for Canadian tobacco products. They tried it in Player's cigarettes. They were also discussing the introduction of ammonia into their products and they stated that they tested it. Ammonia changes the PH which increases the bio-availability — that is, the delivery of the nicotine to the consumer.

**The Chairman:** They tried this in Canada, did they?

**M. LeGresley:** Non. Ce n'est pas ce que j'ai dit du tout. Je parlais en termes plus généraux, je parlais des tendances qui se manifestent. Ça bouge sur tous les fronts aux États-Unis, ainsi que le montrent le débat sur les procès et les règlements qui en ont résulté. Des pourparlers sont en cours avec l'industrie en vue de lui faire retirer sa publicité en certains lieux. On va donc plus loin que le Canada.

En règle générale, la situation de part et d'autre de la frontière est plutôt comparable. J'essayais de faire valoir que, selon moi, le Canada perd de son dynamisme alors que les États-Unis, eux, en gagnent, ce qui les met à peu près sur le même pied que nous pour l'instant.

**Le sénateur LeBreton:** Aux États-Unis, les fabricants de tabac commanditent d'importants événements sportifs. On peut voir de la publicité vantant les Virginia Slims dans les revues et des panneaux publicitaires de Malboro le long des routes. Il n'y en a pas au Canada.

**M. LeGresley:** En ce qui concerne la commandite — et cela n'a rien à voir avec le projet de loi S-8 —, quand j'ai mentionné la décision de la Food and Drug Administration, j'ai oublié de préciser qu'elle interdit la commandite du tabac à compter de 1998 aux États-Unis. Nous avons déposé un projet de loi par la suite en vue de limiter la grosseur des caractères sur l'emballage. Actuellement, le Canada continue d'autoriser la commandite de marques de produits du tabac alors que les États-Unis sont en train de l'éliminer complètement. La commandite de tous ces événements que vous avez mentionnés sera bientôt interdite aux États-Unis.

**Le sénateur LeBreton:** Je ne suis pas convaincue qu'il n'y en aura plus.

J'ai peut-être, à nouveau, une fausse impression de sécurité, mais vous avez dit:

Ce que nous pouvons par contre affirmer, c'est que les limites projetées dans le projet de loi S-8 sont nettement mieux que de ne rien faire du tout, comme c'est le cas actuellement.

Est-ce vraiment décidé — que le goudron ne sera pas réglementé?

**M. LeGresley:** Vous pouvez mettre n'importe quelle quantité de goudron ou de nicotine dans les produits du tabac. Il existe beaucoup de preuves à l'appui. Voici un document qui a servi de preuve dans un des procès menés au Texas. Des dirigeants d'Imperial Tobacco ou d'Imasco, des Canadiens, y compris Purdy Crawford, alors pdg d'Imasco, étaient présents aux réunions où il était question d'introduire dans les produits canadiens la souche de tabac génétique Y-1 à teneur ultra-élevée en nicotine. Le fumeur canadien absorbe donc plus de nicotine. Ils en ont fait l'essai dans les cigarettes Player's. Ils ont envisagé aussi la possibilité d'ajouter de l'ammoniac dans leur produit et ils ont affirmé en avoir fait l'essai. L'ammoniac change le pH qui accroît la biodisponibilité, c'est-à-dire l'absorption par le fumeur de la nicotine.

**Le président:** Ils en ont fait l'essai au Canada, dites-vous?

**Mr. LeGresley:** Yes, they did.

**The Chairman:** With what effect?

**Mr. LeGresley:** I am reading between the lines here. They say that they eventually took the ammonia and the Y-1 out of their products.

**The Chairman:** Did it sell or was there government regulation?

**Mr. LeGresley:** No. There is no government regulation. There is nothing to say that you cannot add this genetic strain or an additive such as ammonia, which has only one effect, namely, to increase the level of nicotine being delivered to the smoker. No one was saying what they could or could not do. They were making the choices based on their own assessment of what would sell more product. Their imperative is not to protect the health of Canadians but to sell more product in order to increase shareholder wealth.

**The Chairman:** I understand that.

**Senator LeBreton:** I asked that question because we heard a witness last week and discussed the possibility of lowering the nicotine level. We wondered about cigarettes manufactured beyond our borders which could then be sold with this higher nicotine level. We were told very clearly that if that were to happen, they would analyze the product, as they do all the time, and they would pick up quickly that the product being sold in Canada was above the levels that were allowed. Do you remember the witness who said that?

**The Chairman:** Yes.

**Senator LeBreton:** That led me to believe there is an agency of government — perhaps it is Health Canada — which keeps cigarette manufacturers from adding any old thing they want to a tobacco product.

**Mr. LeGresley:** There is none. For example, under the Food and Drugs Act, nicotine is found on one of the schedules. There is a line exemption for nicotine except when it is in a "natural" product.

**The Chairman:** I will ask Mr. LeGresley to leave that document with us. We will make it an exhibit here so that senators can consult it.

**Mr. LeGresley:** Yes, nicotine is regulated, except when it is in a cigarette. You must obtain a prescription to get the patch, but you do not have to get a prescription to get a cigarette. It is an odd situation that we take the only product that kills when used exactly as intended and we do not say what you can put into it, what you cannot put into it, and what you must put into it.

**The Chairman:** The incident that you cite regarding Players involved Canadian executives from Imperial Tobacco or Imasco who attended a meeting and had a discussion about introducing tar levels?

**M. LeGresley:** Oui, ils l'ont fait.

**Le président:** Quel a été le résultat?

**M. LeGresley:** Il faut faire un petit peu de gymnastique mentale. Ils ont dit qu'ils avaient fini par retirer l'ammoniac et le Y-1 de leur produit.

**Le président:** Le produit a-t-il été mis en vente ou un règlement l'a-t-il interdit?

**M. LeGresley:** Non. Il n'y a pas de réglementation gouvernementale. Rien n'interdit d'ajouter cette souche ou un additif comme l'ammoniac qui a pour unique effet d'accroître la quantité de nicotine absorbée par le fumeur. Nul ne leur dictait ce qu'ils pouvaient faire et ne pas faire. Ils effectuaient leur choix en fonction de leur propre évaluation de ce qui permettrait de vendre plus de produits. Leur impératif n'est pas de protéger la santé des Canadiens, mais de vendre plus de produits afin d'accroître le rendement aux actionnaires.

**Le président:** Je comprends cela.

**Le sénateur LeBreton:** Je vous ai posé la question parce que nous avons entendu un témoin, la semaine dernière, qui a discuté avec nous de la possibilité d'abaisser la teneur en nicotine. Nous nous posions des questions au sujet des cigarettes contenant plus de nicotine qui seraient fabriquées ailleurs et pourraient ensuite être vendues ici. On nous a affirmé très clairement que, si cela se produisait, on analyserait le produit, comme on le fait toujours, et qu'on remarquerait rapidement que le produit vendu au Canada excédait les limites autorisées. Vous rappelez-vous le nom du témoin?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur LeBreton:** C'est ce qui m'a fait croire qu'il existe au gouvernement un organisme — peut-être est-ce Santé Canada — qui empêche les fabricants de cigarettes d'ajouter n'importe quoi à leur produit.

**M. LeGresley:** Rien n'est interdit. Ainsi, la nicotine figure dans l'une des annexes à la Loi sur les aliments et drogues. C'est une exception, sauf lorsqu'elle se trouve dans un produit dit «naturel».

**Le président:** Je demanderais à M. LeGresley de nous laisser ce document. Il sera déposé comme pièce que pourront consulter les sénateurs.

**M. LeGresley:** Donc, la nicotine est effectivement réglementée, sauf lorsqu'elle se trouve dans une cigarette. Ainsi, il faut une ordonnance pour acheter le timbre, mais la cigarette est en vente libre. Quelle étrange situation! Le seul produit dont nous ne précisons pas la composition, pour lequel nous n'interdisons pas d'ingrédients et pour lequel nous n'en exigeons pas est celui qui tue lorsqu'il est utilisé selon les recommandations du fabricant.

**Le président:** L'incident dont vous avez parlé concernant Player's engageait des Canadiens membres de la direction d'Imperial Tobacco ou d'Imasco qui ont assisté à une réunion et qui ont discuté de la possibilité d'ajouter du goudron?



**Mr. LeGresley:** The discussion was about several issues, including putting Y-1 and ammonia into Canadian cigarettes.

**The Chairman:** The document that you have in front of you indicates that this was tried with Player's cigarettes in Canada?

**Mr. LeGresley:** That is correct.

**The Chairman:** You also indicate that, after a while, the Imperial Tobacco or Imasco executives took it out. I am curious to know why that happened. Did it not sell?

**Mr. LeGresley:** You would have to ask Imperial Tobacco or Imasco that question. I am not privy to their marketing.

**The Chairman:** You have not looked into that? All you know about it is what you see in this document?

**Mr. LeGresley:** All I know is that the executives from Imasco or Imperial Tobacco — I forget which company they were from at the moment — were reporting to their sister companies. These were international meetings in the British-American tobacco family, which is a large, international tobacco group. They reported that they had tried both ammonia and Y-1 in Canadian products and had ceased to do so. They did not say that they had tried them in products that were on the market for sale. They could have been tried in their internal tests; I am not sure.

**The Chairman:** What is the date of the meeting?

**Mr. LeGresley:** I do not know. I could give you that. It is a series of minutes of meetings which run through for more than a decade. It is somewhere in that decade.

**The Chairman:** Did that document come from the depositions in a lawsuit or a civil trial?

**Mr. LeGresley:** They came from a trial under way back then in Texas between the state attorney general's trial with respect to suing the American tobacco companies to recover health care costs.

**The Chairman:** Are you involved in any such litigation here?

**Mr. LeGresley:** There is no public litigation against the Canadian tobacco industry right now.

**The Chairman:** Why is that?

**Mr. LeGresley:** There are a variety of different reasons. British Columbia has introduced legislation to facilitate it. The reasons are several. First, the tobacco industry does not seem to be able to block effective legislation in Canada to the same degree that they have in the United States. In order to bring about any fundamental changes in the United States, people had to embark upon legislation as another alternative.

Second, civil procedure in Canada is different from that in the United States, particularly with respect to costs, such that litigation is a less desirable option. You may get hit with the cost of the tobacco industry's defence should you lose. You must accept the fact that the industry will quite likely win many of these cases.

**M. LeGresley:** La discussion a porté sur plusieurs questions, y compris sur l'ajout de Y-1 et d'ammoniac dans les cigarettes canadiennes.

**Le président:** D'après le document que vous avez en main, on en a fait l'essai dans les cigarettes Player's au Canada?

**M. LeGresley:** C'est juste.

**Le président:** Vous dites aussi qu'après un bout de temps, la haute direction d'Imperial Tobacco ou d'Imasco a cessé d'en ajouter à son produit. Je serai curieux d'en connaître la raison. Le produit ne se vendait-il pas?

**M. LeGresley:** Il faudrait poser la question à Imperial Tobacco ou à Imasco. Ils ne me tiennent pas au courant de leur stratégie de marketing.

**Le président:** Vous n'avez pas creusé la question? Tout ce que vous en savez, c'est ce qu'on peut lire dans le document?

**M. LeGresley:** Tout ce que je sais, c'est que les dirigeants d'Imasco ou d'Imperial Tobacco — j'ai oublié de quelle compagnie ils étaient à ce moment-là — faisaient rapport aux autres filiales de leur société. Il s'agissait de réunions internationales de la grande famille américano-britannique du tabac, d'un consortium international du tabac. Ils ont signalé qu'ils avaient fait l'essai à la fois de l'ammoniac et de la souche Y-1 dans des produits canadiens et qu'ils avaient depuis cessé de le faire. Ils n'ont pas dit qu'ils en avaient fait l'essai dans les produits qui ont été mis en vente. Ils auraient pu faire des essais internes; je n'en suis pas sûr.

**Le président:** À quelle date a eu lieu cette réunion?

**M. LeGresley:** Je l'ignore. Je pourrais vous la trouver. Il existe une série de procès-verbaux couvrant une période de plus de dix ans. C'était durant les années 90.

**Le président:** Ce document est-il venu de témoignages faits dans le cadre d'une poursuite ou d'un procès au civil?

**M. LeGresley:** Il est tiré d'un procès qui a eu lieu il y a très longtemps au Texas lorsque le procureur général de l'État a poursuivi les compagnies de tabac américaines en vue de récupérer le coût des soins de santé entraînés par le tabagisme.

**Le président:** Êtes-vous engagé dans un pareil litige ici?

**M. LeGresley:** Il n'y a pas de poursuites entamées contre l'industrie canadienne du tabac actuellement.

**Le président:** Pourquoi?

**M. LeGresley:** Les raisons sont diverses. La Colombie-Britannique a déposé un projet de loi en vue de les faciliter. Tout d'abord, l'industrie du tabac ne semble pas aussi efficace pour empêcher l'adoption de lois au Canada qu'aux États-Unis. En vue d'obtenir des changements de fond aux États-Unis, il fallait opter pour la voie législative comme alternative.

De plus, la procédure au civil au Canada est différente de celle des États-Unis, particulièrement en ce qui concerne les coûts. Les poursuites sont une option moins souhaitable. Si vous perdez votre cause, vous pouvez vous retrouver à assumer les coûts de la défense de l'industrie du tabac. Il faut reconnaître que l'industrie obtiendra fort probablement gain de cause assez souvent.

Third, the damage awards in tort cases in Canada typically are significantly less than those in the United States.

We have been more aggressive on the taxation front as a cost-recovery mechanism, although it is not fully adequate in my view. There are options available politically and economically in Canada which were not on the table in the United States. Those are principally the reasons.

**Senator LeBreton:** My confusion is that last week we had someone from whom I got the direct impression that the government does analyze and monitor the content of cigarettes.

**Mr. LeGresley:** Yes, I am sure Health Canada and other organizations within Canada do analyze and monitor contents of Canadian cigarettes. Whether they then go and direct the manufacturers with respect to what they can and cannot do, they certainly do not do that.

**Senator LeBreton:** I find that interesting.

**Senator Johnstone:** You state here several products and that the desirable effect would be to move the nicotine content down to a lower level.

The tobacco lobby is very well financed and powerful. Are you meeting with much resistance? In moving the nicotine level downward, does that affect their viability or profit level?

**Mr. LeGresley:** You are right when you characterize my comment as saying that the product is the central issue.

I agree with Senator Haidasz with respect to the desirability of moving the nicotine level down with respect to children — that is, new entrants into the market. We can decrease the likelihood that they will become addicted if we decrease the nicotine levels down below a threshold at which addiction takes place.

I am a lawyer. I am not an expert in addictive drugs, so I cannot comment on what the absolute level would be for that. However, I do have some concern about the effect of that on the rest of the marketplace. Moving the nicotine level down so that you decrease the entrants into the market may increase the number of cigarettes that an existing smoker must smoke in order to obtain the nicotine that they need. That might create an expansion of the market and its overall sales which would increase the profitability of the tobacco companies in the short- to medium-term as they deal with the 6 or 7 million smokers they have now.

Without seeing new entrants into the market, as those products are killing off existing customers and as people are quitting from that market, they would see a depletion in the number of smokers even if the number of cigarettes each one of those smokers was smoking was increased.

**Senator Johnstone:** Are you saying, then, that the tobacco companies might even welcome the lowering of the nicotine?

Ensuite, le montant des dommages-intérêts alloués au Canada est beaucoup moins élevé qu'aux États-Unis.

Nous avons insisté davantage sur le côté fiscal comme mécanisme pour recouvrer les coûts, bien qu'à mon avis, il ne soit pas parfait. Il existe au Canada des moyens d'action politiques et économiques qui n'étaient pas possibles aux États-Unis. Voilà les principales raisons.

**Le sénateur LeBreton:** La source de ma confusion semble être que, la semaine dernière, nous avons entendu un témoin qui m'a donné carrément l'impression que le gouvernement analyse le contenu des cigarettes et en assure le suivi.

**M. LeGresley:** Je suis convaincu que Santé Canada et d'autres organismes canadiens analysent effectivement le contenu des cigarettes canadiennes et en assure le suivi. Par contre, ils n'interdisent pas aux fabricants de faire quoi que ce soit.

**Le sénateur LeBreton:** Voilà un fait intéressant!

**Le sénateur Johnstone:** Vous mentionnez plusieurs produits et affirmez qu'il serait souhaitable d'en abaisser la teneur en nicotine.

Le lobby du tabac dispose de moyens financiers considérables et il est très puissant. Faites-vous face à une forte résistance? Le fait d'abaisser la teneur en nicotine affecte-t-il leur viabilité ou le niveau de leurs profits?

**M. LeGresley:** Vous avez raison de croire que le produit est l'enjeu central.

Je suis d'accord avec le sénateur Haidasz qu'il faudrait abaisser la teneur en nicotine des produits consommés par les enfants, c'est-à-dire les nouveaux clients sur le marché. Nous pouvons réduire la probabilité qu'ils ne créent une dépendance à l'égard du produit si nous abaissons la teneur en nicotine en-deçà du seuil critique.

Je suis avocat. Je ne suis pas un expert des substances engendrant une dépendance. Je ne puis donc pas faire de suggestion quant au niveau absolu qu'il faut autoriser. Toutefois, l'effet que cela aura sur le reste du marché me préoccupe. L'abaissement de la teneur en nicotine de manière à réduire le nombre de nouveaux fumeurs sur le marché pourrait obliger le fumeur actuel à consommer plus de cigarettes pour obtenir la même dose de nicotine. Un pareil phénomène pourrait donner de l'expansion au marché et faire augmenter le chiffre d'affaires global, ce qui améliorerait la rentabilité des compagnies de tabac à court et à moyen terme, puisque leur clientèle se chiffre actuellement à 6 ou 7 millions de fumeurs.

En l'absence de nouveaux clients, à mesure que ces produits tueraient la clientèle actuelle et que d'autres clients cesseraient de fumer, elles verraient le nombre de fumeurs baisser même si le nombre de cigarettes consommées par chacun d'entre eux augmentait.

**Le sénateur Johnstone:** Vous êtes en train de dire que les fabricants de tabac pourraient même faire bon accueil à une réduction de la teneur en nicotine?



**Mr. LeGresley:** I do not think the tobacco companies will be short-sighted enough to welcome handing over control of the contents of their products to legislators. They will kick and scream in order to prevent you from going after the products. They would love to see us fight about advertising, freedom of expression, and those issues where they believe they have a plausible political case. I do not think they want to sit down and say, "You should be able to control what goes into strawberry jam but not what goes into Du Maurier." That is an argument they will not lose. They would like to divert us to other things. Even if the choices that were made would result in an increased market, they know that you would eventually get it right and would be implementing those changes that would reduce their market in the long run and decrease the death and disability resulting from the use of their products.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Do you really believe that this bill is actually going to change the behaviour of smokers? If you decrease nicotine levels in cigarettes, persons who are accustomed to smoking will simply smoke two cigarettes in order to ingest the same amount of nicotine.

I do not believe that this legislation will benefit our society, particularly the young generation. I believe education is the key. Schoolchildren first experiment with smoking at the age of 10 or 12 years. They become accustomed to a certain level of nicotine. They will not buy cigarettes from tobacco companies that reduce nicotine levels, because they get used to a certain level of nicotine in cigarettes.

In your capacity as association representative, do you really believe that altering the content of cigarettes will reduce the number of smokers, prevent illness and so forth?

[English]

**Mr. LeGresley:** Yes, I think we will.

This bill addresses four elements that are found in clause 3 of this proposed act and section 6.(1) of the Tobacco Act.. Paragraph (a) deals with nicotine; paragraph (b) deals with reconstituted tobacco; paragraph (c) deals with additives; and paragraph (d) deals with tar. You are expressing concern with only one of those four elements.

I share some concerns with respect to nicotine as well. I should like to speak to that later. I have far fewer concerns with respect to the other elements of this.

It would be wonderful to reduce the amount of tar that children and existing smokers are getting. However, they are not smoking in order to obtain the tar. That is a by-product. By reducing the tar levels, we are contributing to their health.

We know that additives are put in products in order to do things such as make them more palatable. They add cherry flavouring for a specific reason. If we took out those sorts of additives and prevented them from putting the ammonia in the product, we would be assisting children.

**M. LeGresley:** Je ne crois pas que les fabricants de tabac aient la vue si courte qu'ils souhaitent laisser les législateurs décider du contenu de leurs produits. Ils sortiront toutes leurs griffes en vue de vous empêcher de légiférer le produit. Ils adoreraient nous voir essayer d'interdire la publicité, d'entraver la liberté d'expression et toutes ces questions pour lesquelles ils estiment avoir une cause politique plausible. Je ne crois pas qu'ils veuillent aller jusqu'à dire: «Il faut réglementer les ingrédients de la confiture aux fraises, mais pas ce qui entre dans la fabrication des produits du Maurier». Ils perdraient cet argument. Ils cherchent donc à détourner notre attention. Même si les décisions entraînent une croissance du marché, ils savent que vous finirez par ajuster le tir et que vous mettrez en oeuvre des changements qui réduiront leur marché à long terme et feront baisser les décès et les incapacités causés par la consommation de leurs produits.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Est-ce que vous pensez réellement que ce projet de loi va changer la situation de tous les fumeurs? Si vous diminuez la nicotine dans les cigarettes, les personnes qui ont l'habitude de fumer en fumeront deux pour avoir la même quantité de nicotine.

Je ne crois pas que cette loi profitera à notre société, surtout à la nouvelle génération. Je crois plutôt en l'éducation. Les écoliers essaient la cigarette à 10 ou 12 ans. Ils sont accoutumés à ce niveau de nicotine. Ils n'achèteront pas de cigarettes des compagnies de tabac qui diminueront le contenu de la nicotine, puisqu'ils sont habitués à ce goût dans la cigarette.

Comme représentant de votre association, pensez-vous réellement qu'en changeant le contenu de la cigarette, on va améliorer la situation des fumeurs et les aider à prévenir des maladies, et cetera?

[Traduction]

**M. LeGresley:** Oui, je le crois.

Le projet de loi à l'étude porte sur quatre éléments que l'on trouve à l'article 3 du projet de loi et au paragraphe 6(1) de la Loi sur le tabac. L'alinéa a) est consacré à la nicotine, l'alinéa b), au tabac reconstitué, l'alinéa c), aux additifs et l'alinéa d), au goudron. Vous ne parlez que d'un seul des quatre éléments.

Je trouve la question de la nicotine préoccupante, moi aussi. J'y reviendrai. Par contre, mes préoccupations concernant les autres éléments sont beaucoup moins nombreuses.

Il serait merveilleux de pouvoir réduire la quantité de goudron qu'absorbent les enfants et les fumeurs. Ils ne fument pas pour obtenir leur dose de goudron. Il s'agit d'un sous-produit. En abaissant les niveaux de goudron, nous contribuerions à améliorer leur santé.

Je sais que des additifs entrent dans la composition des produits en vue, par exemple, d'en améliorer le goût. Ils n'ajoutent pas l'arôme de cerise pour rien. Nous aiderions les enfants si nous éliminions ce genre d'additif et empêchions les fabricants d'ajouter de l'ammoniac.

We know that reconstituted tobacco is one of the means by which they can manipulate this product. They want to pretend that it is only an agricultural product that is wrapped with paper around it, but it is a carefully created and designed drug delivery device.

On all those fronts, we can rest quite safely with this bill. With respect to nicotine, though, we must be a bit more careful.

I disagree with you that by reducing the amount of nicotine in the product, we would not be benefiting children. I think we would, because the new entrants into the market are not smoking in order to obtain nicotine, they are smoking in order to assert themselves as adults. They are smoking for social reasons rather than pharmacological reasons. That is what happens when you are 12. By the time you are 14, however, you are smoking to get nicotine.

We have a problem with the existing nicotine addicts when we affect the nicotine levels, but for the new entrants — that is, the 10-, 11- and 12-year-old children who are entering into the market — reducing the nicotine level of cigarettes below which they can become addicted to that product will contribute to them making a better choice when they are 15 or 16 and stopping after they have experimented for a little while.

**Senator Ferretti Barth:** I still believe that we must undertake education programs in the schools so that we can tell young people about the dangers involved with smoking.

I was a smoker and I still smoke.

[Translation]

I have tried to switch from regular-strength to mild cigarettes, but I have been unsuccessful. My reaction has been the same as other people. You might as well throw packs of light cigarettes in the trash. I would rather smoke only one cigarette during the course of a day, provided that cigarette gave me some satisfaction.

Rather than waging this kind of battle, because we will have a formidable battle on our hands with tobacco companies, I think we should focus our efforts on educating people. Tobacco companies will never agree to reduce nicotine levels in cigarettes.

Even though tobacco companies have tried to be accommodating by manufacturing light cigarettes, the fact remains that people are not that easily influenced. Everyone is entitled to have some flaws.

We should concentrate on conducting prevention and education programs involving small groups of children and students in order to hear their suggestions.

People really do not care whether there is more or less nicotine or tar in cigarettes. Real results are achieved through prevention and education programs.

[English]

**Mr. LeGresley:** Thank you for your comments. I agree with some of them. I agree that education is an essential component to this. I agree that we cannot simply mandate lifestyle choices for

Nous savons que le tabac reconstitué est l'un des moyens qui leur permet de manipuler le produit. Ils veulent nous faire croire qu'il ne s'agit que d'un produit agricole emballé dans du papier, mais il s'agit en réalité d'un moyen d'administrer de la drogue conçu avec soin.

Le projet de loi à l'étude ne pose donc pas de problème à tous ces égards. Pour ce qui est de la nicotine, cependant, il faut être un peu plus prudent.

Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites qu'en réduisant la teneur en nicotine du produit, nous n'aiderons pas les enfants. Au contraire, je crois qu'ils en profiteront, parce que ceux qui commencent à fumer ne le font pas pour absorber de la nicotine, mais bien pour s'affirmer comme adultes. Ils fument pour des raisons sociales plutôt que pour des raisons pharmacologiques. C'est ce qui arrive au jeune de 12 ans qui se met à fumer. Par contre, à 14 ans, il fume parce qu'il a besoin de nicotine.

Le fait de modifier les niveaux de nicotine pose un problème en ce qui concerne ceux qui y sont déjà habitués, mais pour ceux qui se mettent à fumer — c'est-à-dire les enfants de 10, 11 et 12 ans, en réduisant la teneur en nicotine des cigarettes en deçà du seuil où l'on crée une dépendance, nous contribuerons à ce qu'ils fassent un meilleur choix lorsqu'ils auront 15 ou 16 ans, à cesser de fumer lorsqu'ils auront fini d'en faire l'expérience.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Je persiste à croire qu'il faut mettre en place, dans les écoles, des programmes prévenant les jeunes des dangers de la cigarette.

J'ai déjà fumé et je continue.

[Français]

J'ai essayé de passer de la cigarette normale à la cigarette légère, mais je ne peux pas. J'ai la même réaction que les autres: les paquets de cigarettes légères, je les jette à la poubelle. Je préfère ne fumer dans une journée qu'une cigarette qui me donne de la satisfaction.

Il s'agit plus d'éduquer que de mener une telle bataille, parce qu'on va avoir une bataille formidable avec les compagnies de tabac. Elles n'accepteront jamais de diminuer les produits contenus dans la cigarette.

Même si les compagnies de tabac ont démontré un effort de compréhension en fabriquant des cigarettes légères, les gens ne se laissent pas influencer sur ce qu'ils veulent faire. Chacun a le droit d'avoir des faiblesses.

Nous devrions faire des programmes de prévention et d'éducation avec des petits groupes d'enfants et d'étudiants, pour entendre de vive voix leurs suggestions.

Les gens ne tiennent pas compte du fait qu'il y a plus ou moins de nicotine ou de goudron dans les cigarettes. C'est vraiment la prévention et l'éducation sur-le-champ qui donnent des résultats.

[Traduction]

**M. LeGresley:** Merci de vos observations. Je suis d'accord avec certaines; en effet, je pense que l'éducation est essentielle; par ailleurs, il ne suffit pas simplement d'obliger les gens à opter



people and that we must encourage them to make good choices for themselves.

The difference between this epidemic and every other epidemic is that there is no advocacy group or lobby promoting the plague. There is no HIV promotion group that will come before you and try to prevent laws that would reduce that. There is no counter-education campaign being undertaken by the pro-HIV lobby.

We can educate children. I agree that we should be engaging in that and in the education of adults, but you must realize that this is an \$8 billion a year industry in Canada that undertakes counter-education in order to encourage people to believe that their products are not as harmful. That is why you end up with the introduction of "ultra light" cigarettes, namely, to play on the mistaken belief that they are less harmful. This industry tries to de-educate everything that we are trying to do with respect to public education for children. We agree that education is needed, but the question is whether that is the entire answer. I think it is not and that we must address the product itself.

I agree with what you said earlier in your comments, namely, that people might begin to smoke two cigarettes. That is why you need a twin approach: One to reduce nicotine levels for those products to which children have access; and the other to provide viable alternatives to those existing smokers who will need to get that nicotine. We do not want them to get that nicotine by smoking more cigarettes because every available cigarette has a low nicotine level.

We need to give them viable nicotine devices that operate both for their pharmacological and social needs with respect to smoking. It cannot just be a patch that we stick on someone's arm. I am talking about maintenance nicotine for the rest of someone's life or for a long period of time, not just remedial nicotine to assist them to bleed the market. We need a multi-faceted approach.

**Senator LeBreton:** On that point, does that not just compound the problem? Are you saying that nicotine by other means is not as bad as nicotine through cigarette smoke?

**Mr. LeGresley:** This product will not kill you, but you can become a nicotine addict. It may be your entry vehicle and then you end up smoking. This will not give you lung or esophageal cancer and it will not give you heart disease, but you will be addicted to it.

**Senator LeBreton:** What are the side effects of it?

**Mr. LeGresley:** I do not know. You would have to bring in someone who knows about the effects of nicotine. It is not good for you, but it does not kill you, as I understand, except in extremely large doses.

**Senator LeBreton:** I am not a smoker, but it seems to me that for people who smoke a cigarette, it is a bigger problem than just giving them a nicotine alternative. They smoke for relaxation or at social functions or after they have had a big dinner. One hears

pour certains mode de vie, mais il faut les encourager à faire de bons choix.

La différence entre cette épidémie et toutes les autres, c'est que pas un seul groupe de défense ou de lobby n'encourage la peste. Il n'y a pas de groupe de promotion du VIH qui essaie de vous inciter à ne pas adopter de lois susceptibles d'atténuer ce fléau. Le lobby pro-VIH ne mène pas de campagne contre-éducative.

Je suis d'accord: on peut éduquer les enfants, de même que les adultes, mais il ne faut pas oublier qu'il existe au Canada une industrie de huit milliards de dollars par an qui fait de la contre-éducation afin d'inciter les gens à croire que ses produits ne sont pas aussi nocifs. C'est ce qui explique la mise en marché de cigarettes «ultra légères», qui permet de profiter de la fausse perception du public que ces produits sont moins nocifs. Cette industrie essaye de neutraliser tous nos efforts visant l'éducation des enfants. Nous sommes d'accord pour dire que l'éducation s'impose, mais reste à savoir si c'est la seule solution. Je ne le crois pas et je pense que nous devons nous occuper du produit lui-même.

Je suis d'accord avec ce que vous avez dit plus tôt, à savoir que les gens peuvent commencer par fumer deux cigarettes. C'est la raison pour laquelle une approche double s'impose: l'une visant à abaisser les taux de nicotine des produits auxquels les enfants ont accès; l'autre visant à offrir des alternatives viables aux fumeurs qui ont besoin de cette nicotine. Nous ne voulons pas qu'ils répondent à leurs besoins de nicotine en fumant plus de cigarettes, le taux de nicotine de chaque cigarette étant peu élevé.

Il faut leur offrir des produits de remplacement viables qui répondent autant à leurs besoins pharmacologiques que sociaux. Je ne parle pas ici uniquement du timbre à la nicotine, mais de la nicotine d'entretien pour le reste de la vie ou pour une longue période de temps, pas seulement de nicotine qui permette de cesser de fumer. L'approche adoptée doit être polyvalente.

**Le sénateur LeBreton:** À cet égard, cela ne complique-t-il pas simplement le problème? Êtes-vous en train de dire que la nicotine que l'on retrouverait ailleurs n'est pas aussi mauvaise que la nicotine des cigarettes?

**M. LeGresley:** Ce produit ne va pas vous tuer, mais peut créer une accoutumance à la nicotine. Cela peut être une porte d'entrée et il se peut que vous finissiez par fumer. Cela ne va pas vous donner le cancer du poumon ou de l'oesophage, ni non plus de maladie cardiaque, mais vous y serez accoutumé.

**Le sénateur LeBreton:** Quels en sont les effets secondaires?

**M. LeGresley:** Je ne le sais pas. Il faudrait entendre un spécialiste des effets de la nicotine. Ce n'est pas bon pour vous, mais cela ne vous tue pas, autant que je sache, sauf si vous en prenez des doses extrêmement importantes.

**Le sénateur LeBreton:** Je ne fume pas, mais il me semble que pour les fumeurs, le problème est plus vaste et il ne s'agit pas uniquement de proposer une solution de remplacement. Les gens fument pour se détendre, au cours de réceptions ou après un gros

these stories about why they smoke. I do not know if popping a pill or chewing a piece of gum is the answer.

**Mr. LeGresley:** I agree with you that you must answer their needs beyond their direct physiological needs for nicotine.

There is no reason why the nicotine delivery device cannot be in a long, white tube that looks like this. This will deliver nicotine to you, but it is not a traditional cigarette. It does not burn tobacco but it can fulfil many of the social functions of cigarettes.

If we put this in the hands of the tobacco industry or in industry's hands — because I think you will have entrants from the pharmaceutical companies, as well — they can produce products which will deliver the nicotine needs to the consumer in a variety of fashions. They can make it look like anything they want. It is the objective of government to say, "These are the targets that we need to hit. We want you to find a way to deliver your products in a manner which does not exceed "X" amount of nicotine."

We should set nicotine levels the way we do with automobiles. That is to say, you have a gas mileage target required for your fleet. If weighted sales had to be at a certain level of nicotine — and, we might ratchet that down through time — that might be a desirable approach.

**The Chairman:** That is not what the bill provides.

**Mr. LeGresley:** You are correct. However, that would allow the manufacturers to introduce nicotine products that might meet the needs of existing smokers without having them increase the number of cigarettes that they smoke. There should also be a sales-weighted figure where we could move down below the threshold for addiction.

**Senator LeBreton:** It would be desirable if the people who are addicted to nicotine would go that route and would not pollute everyone else's air.

In Ontario, you do not need a prescription for Nicorette. You can buy it at the drug store. Do you have any data to suggest that people who are trying to get away from smoking cigarettes take advantage of products such as Nicorette? Is there anything to suggest that people are buying their own nicotine products to satisfy their needs and yet not have to smoke a cigarette?

**Mr. LeGresley:** Yes, there is evidence. These are commercial operations that are selling these products to make money.

The most important part of Senator Haidasz's bill is it the first stamp saying that we can do something about the product rather than the manufacturers holding all the cards. We can dicker about whether or not the nicotine levels are correct.

With respect to reconstituted tobacco — that is, the additives and the tar — we do not have much disagreement. We might disagree about the nicotine levels, but the most important element is that the government will begin to control what cigarettes will look like, not the manufacturers. The means by which they reach those targets can be left in the hands of the manufacturers.

repas; ils sont toujours en mesure d'expliquer les raisons qui les poussent à fumer. Je ne sais pas si le fait de prendre une pilule ou de mâcher un morceau de gomme représente une solution.

**M. LeGresley:** Je suis d'accord avec vous, il faut répondre à leurs besoins au-delà des besoins physiologiques directs de nicotine.

Il n'y a pas de raison pour laquelle le distributeur de nicotine ne pourrait pas ressembler à un long tube blanc comme celui-ci. Il vous donne la dose de nicotine, sans être une cigarette traditionnelle. Il ne brûle pas de tabac, mais peut remplir bien des fonctions sociales des cigarettes.

Si nous le proposons à l'industrie du tabac ou à l'industrie pharmaceutique — car je crois aussi que vous aurez de nouveaux clients parmi les sociétés pharmaceutiques — il leur sera possible de fabriquer des produits qui répondront aux besoins de nicotine du consommateur de diverses façons. Peu importe le produit offert, le gouvernement doit dire: «Voici les objectifs à atteindre. Nous vous demandons de trouver un moyen d'offrir des produits dont le taux de nicotine ne dépasse pas «X».»

Il faudrait fixer les taux de nicotine de la même façon que nous fixons la consommation d'essence des automobiles. Il serait peut-être souhaitable que les ventes ne dépassent pas un certain taux de nicotine — que nous pourrions abaisser progressivement.

**Le président:** Ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi.

**M. LeGresley:** Vous avez raison. Toutefois, cela permettrait aux fabricants de mettre sur le marché des produits de nicotine susceptibles de répondre aux besoins des fumeurs sans qu'il ne leur soit nécessaire d'augmenter leur consommation de cigarettes. Il faudrait également avoir un chiffre pondéré de ventes permettant d'aller en deçà du seuil critique.

**Le sénateur LeBreton:** Il serait bon que ceux qui dépendent de la nicotine choisissent ce genre de produit et ne polluent pas l'atmosphère de tous.

En Ontario, on peut se procurer la Nicorette sans ordonnance, directement à la pharmacie. Avez-vous des données laissant croire que ceux qui essaient de cesser de fumer achètent des produits comme la Nicorette? Sait-on si les gens achètent leurs propres produits de nicotine pour répondre à leurs besoins sans avoir à fumer de cigarettes?

**M. LeGresley:** Oui, cela se fait, puisqu'il y a des entreprises commerciales qui vendent ces produits pour faire de l'argent.

Le plus important au sujet du projet de loi du sénateur Haidasz, c'est que pour la première fois on dit que l'on peut faire quelque chose au sujet du produit au lieu de laisser carte blanche aux fabricants. Il est toujours possible de s'entendre au sujet des taux de nicotine.

En ce qui concerne le tabac reconstitué — c'est-à-dire, les additifs et le goudron — nous ne sommes pas trop en désaccord. Nous le sommes peut-être au sujet des taux de nicotine, mais le plus important, c'est que c'est le gouvernement qui va commencer à contrôler les cigarettes, non les fabricants; ce sera à ces derniers de décider de la façon dont ils atteignent ces objectifs. C'est la



However, that is why Bill S-8 is such an important bill. It starts us down the right path. It is not the final answer to this, though.

When we introduced the Income Tax Act, we knew that people would find ways around certain elements of it; therefore, we re-visit that legislation often. The tobacco companies will not rollover and play dead as soon as you start to play with their products. They will try to evade things. For example, if you did not control the nicotine levels in the entire cigarette — that is, if you only controlled the nicotine content in the tobacco — they would remove the nicotine from the tobacco and put it into the paper.

**Senator LeBreton:** Yes, or the filter.

**Mr. LeGresley:** They can place the nicotine anywhere they want. However, Bill S-8 starts us down the correct path.

**The Chairman:** You understand that the choices before the committee will be to pass the bill without amendment, to pass it with amendments, or not to pass it at all.

Do you want this bill passed into law as it is?

**Mr. LeGresley:** Passing this bill into law as it is before us today is better than the status quo. I would prefer that proposed sections 6.1(b), (c) and (d) be passed into law and that we think more about the nicotine levels that we should be imposing.

If the choice is between letting the tobacco companies choose the nicotine levels or to have Senator Haidasz's bill regulate the nicotine levels, I would choose Senator Haidasz's bill.

I do have some concerns with respect to mandating all tobacco levels going to a low level when we do not have alternative nicotine products on the market that existing smokers could have access to when those products are economically and socially viable for them.

**The Chairman:** Have you tried your hand at any amendments?

**Mr. LeGresley:** No, I have not. The setting of levels for nicotine is a complicated issue. I could wave my arms and say, "We must be put on a track that marches nicotine down below a level at which addiction sets in."

**The Chairman:** That would involve a different bill.

**Mr. LeGresley:** I understand that.

**The Chairman:** I am not asking you to draft anything because we have draftsmen. I am asking you if you want to suggest amendments to this bill.

**Mr. LeGresley:** No, I am happy to see the bill go forward as it stands.

**Senator LeBreton:** You said something that was curious. You said that indicating what levels we would accept in tobacco is a step in the right direction. You then said something about the paper and the filter. I may not be reading this correctly, but it seems to me that we are not including the paper and filter.

**Mr. LeGresley:** Yes, it does.

raison pour laquelle le projet de loi S-8 est tellement important et nous mène sur la bonne voie. Ce n'est toutefois pas une solution définitive.

Lorsque nous avons présenté la Loi de l'impôt sur le revenu, nous savions qu'il y aurait des gens pour en contourner certains éléments; c'est la raison pour laquelle nous réexaminons souvent cette loi. Les sociétés de tabac ne vont pas rester sans réaction dès que l'on commencera à s'occuper de leurs produits. Elles vont essayer d'éviter certaines choses. Par exemple, si on ne contrôle pas les taux de nicotine dans toute la cigarette — c'est-à-dire si on contrôle la nicotine dans le tabac seulement — elles vont simplement retirer la nicotine du tabac et la mettre dans le papier.

**Le sénateur LeBreton:** Effectivement, ou dans le filtre.

**M. LeGresley:** Elles peuvent mettre la nicotine où elles le veulent. Toutefois, le projet de loi S-8 nous mène sur la bonne voie.

**Le président:** Vous comprenez les choix du comité: adopter le projet de loi sans amendement, l'adopter avec amendements ou ne pas l'adopter du tout.

Voulez-vous que ce projet de loi soit adopté tel quel?

**M. LeGresley:** Adopter ce projet de loi tel qu'il nous est présenté aujourd'hui vaut mieux que le statu quo. Je préférerais que les paragraphes 6.1(b), (c) et (d) soient adoptés et que nous nous attardions davantage sur les taux de nicotine à imposer.

Entre donner aux sociétés de tabac toute liberté en matière de taux de nicotine, et réglementer les taux de nicotine selon le projet de loi du sénateur Haidasz, je choisis le projet de loi.

J'ai quelques inquiétudes en ce qui concerne l'imposition d'un taux de nicotine, alors que le marché n'offre pas aux fumeurs d'autres produits de nicotine viables pour eux aux plans économique et social.

**Le président:** Avez-vous essayé d'apporter des amendements?

**M. LeGresley:** Non. Fixer les taux de nicotine est une question complexe. Je pourrais bien sûr dire que le taux de nicotine devrait être en deçà de celui correspondant au déclenchement de l'accoutumance.

**Le président:** Cela exigerait un projet de loi différent.

**M. LeGresley:** Je le comprends.

**Le président:** Je ne vous demande pas de rédiger quoi que ce soit, car nous avons nos propres rédacteurs. Je vous demande simplement si vous voulez proposer des amendements à ce projet de loi.

**M. LeGresley:** Non, le projet de loi sous son libellé actuel, me convient.

**Le sénateur LeBreton:** Vous avez fait une observation qui m'a paru curieuse, vous avez dit que le fait d'indiquer les taux que nous accepterions dans le tabac représente un pas dans la bonne direction. Vous avez ensuite parlé du papier et du filtre. Il se peut que je ne le comprenne pas très bien, mais il me semble que nous n'incluons ni le papier ni le filtre.

**M. LeGresley:** Si.

**Senator LeBreton:** Proposed section 6.1 says:

No tobacco product intended for use by smoking shall be manufactured unless every gram of the tobacco product, as expressed per gram of the tobacco product not including the weight of paper or other wrapping material or filter material...

**Mr. LeGresley:** The definition of "tobacco product" in the Tobacco Act, as passed last year, includes the cigarette paper, tubes, filters, et cetera.

**Senator LeBreton:** If I were a tobacco manufacturer, I would be looking at that. Perhaps it needs to be worded more clearly.

**Mr. LeGresley:** In my opinion, the wording works, as written.

**The Chairman:** We have run out of time, Mr. LeGresley.

Before you leave, I want to give you the opportunity to comment on the testimony we heard last week from the police and from the representatives of the Customs and Revenue Canada Customs concerning the possible impact on smuggling. Do you have a view on that or any information on that?

**Mr. LeGresley:** I have not read the testimony.

**The Chairman:** They were not forthcoming, to be perfectly honest. They said that they believe this bill, if passed into law, would have some impact in terms of increasing the smuggling threat — if you want to call it that — but they could not quantify it. Do you have any view on that at all?

**Mr. LeGresley:** I believe that the tobacco industry will do everything within its power to subvert the intent of this bill. Facilitating the smuggling of products into Canada would be a part of that.

Quantifying the levels of smuggling is something I would not venture to guess at. It would depend a lot on the other anti-smuggling measures we implement.

**The Chairman:** I appreciate your view of the tobacco industry.

Senator LeBreton has provided me with the sentence in question, which states:

...the RCMP and Revenue Canada Customs judge that any significant decrease in the rate of tar and/or nicotine in tobacco products would likely provide an incentive for some consumers to seek alternate (possibly contraband) sources of tobacco. Although we recognize a probable direct correlation between levels of tar and nicotine in tobacco and the level of contraband market, neither the RCMP nor Revenue Canada Customs is in a position to offer a qualified opinion on the magnitude of such a correlation.

For the record, that is what they said.

Our next witness is our former colleague, Dr. Haidasz.

**Le sénateur LeBreton:** Permettez-moi de citer l'article 6.1:

Il est interdit de fabriquer un produit du tabac destiné à être fumé sauf si chaque gramme du produit, en grammes de tabac, à l'exclusion du poids du papier, de celui de l'emballage et de celui du filtre à la fois...

**M. LeGresley:** D'après la définition de «produit du tabac» de la Loi réglementant les produits du tabac, adoptée l'année dernière, cela inclut le papier de cigarette, les tubes, les filtres, et cetera.

**Le sénateur LeBreton:** Si j'étais fabricant de tabac, je regarderais cela de près. Peut-être faut-il le formuler plus clairement.

**M. LeGresley:** À mon avis, le libellé est clair.

**Le président:** Nous sommes à court de temps, monsieur LeGresley.

Avant de partir, j'aimerais vous donner la possibilité de nous dire ce que vous pensez du témoignage des représentants des Douanes et de Revenu Canada qui ont comparu la semaine dernière, à propos de l'impact éventuel sur la contrebande. Quel est votre avis, ou avez-vous des renseignements à cet égard?

**M. LeGresley:** Je n'ai pas lu le témoignage.

**Le président:** Ils n'ont pas été très ouverts, pour être francs. Selon eux, ce projet de loi, s'il est adopté, aura un impact et augmentera la menace de contrebande — si vous voulez l'appeler ainsi — mais ils ne pouvaient pas la quantifier. Avez-vous des idées à ce sujet?

**M. LeGresley:** Je crois que l'industrie du tabac fera tout ce qui est en son pouvoir pour renverser l'esprit de ce projet de loi. La contrebande des produits au Canada en serait sûrement facilitée.

Je ne me hasarderais pas à quantifier les niveaux de contrebande. Cela dépendrait beaucoup des autres mesures anti-contrebande adoptées.

**Le président:** Je vous remercie de nous avoir donné votre point de vue sur l'industrie du tabac.

Le sénateur LeBreton vient de me donner la phrase en question:

...la GRC et Revenu Canada estiment qu'une baisse notable de la teneur en goudrons ou en nicotine des produits du tabac inciterait vraisemblablement certains consommateurs à se tourner vers d'autres sources d'approvisionnement (peut-être la contrebande). Même si nous reconnaissons qu'il y a une corrélation entre la teneur en goudrons et en nicotine, et l'étendue de la contrebande, ni la GRC ni Revenu Canada n'est en mesure d'offrir une opinion d'expert sur l'ampleur de cette corrélation.

C'est donc ce qu'ils ont dit.

Nous accueillons notre prochain témoin, notre ancien collègue, M. Haidasz.



Dr. Haidasz, you testified fully before this committee. You spoke on second reading in considerable detail, and you testified fully before the committee when we opened our hearings on this matter. We heard also from the Department of Health and later from the RCMP and Revenue Canada Customs. We heard also today from Mr. LeGresley of the Non-Smokers Rights Association.

If there is any comment you should like to make on what we have heard, I wish to give you the opportunity to do so in the few minutes that we have left to us today. I would then invite colleagues to ask you any questions, if they wish to do so.

**Hon. Stanley Haidasz, P.C.:** Thank you for the opportunity to appear here a second time in the study of this bill.

In my testimony when I was here last, I mentioned that there was, by oversight, a clause missing with regard to the sale of tobacco products. We have drawn amendments to that effect, which we want to give you for inclusion in the bill.

We suggest that Bill S-8 be amended by substituting for the word "manufacture" at line 7 on page 2 in English, the words "manufacture or sell; and by substituting for the words in French "de fabriquer" at line 7 on page 2, the words "de fabriquer ou de vendre".

As well, we suggest that Bill S-8 be amended in clause 3 by substituting for the words "shall be manufactured" at line 13 on page 2 in English, the words "shall be manufactured or sold"; and by substituting for the words "de fabriquer" at line 13 on page 2 in French, the words "de fabriquer ou de vendre".

**Senator LeBreton:** Although it is clearly defined in the Tobacco Act, were you concerned with the wording of section 6.1?

There seems to be a slight loophole there. If one wanted to get around the nicotine level, instead of putting it in the tobacco product, one could put in either the filter or the paper.

**Mr. Gary D. Knight, Research Assistant:** There was quite a bit of discussion with legal counsel about that over a period of two years. At the time, Senator Haidasz gave thanks in the Senate for the help of legal counsel in that regard.

The tobacco manufacturers have proven themselves to be very wily. The purpose of what would be proposed section 6.1 is to ensure that the weight measures that are established as acceptable for a product are not obtained by dividing by a denominator that is too weighty. If you have a heavy filter that weighs one-third of a gram and the rest of the product is about one gram in weight, when you divide by 1.3 grams, you get a low number. You could put in more nicotine and still end up with a low number. That is why the terminology is "expressed per gram" of the tobacco product.

When we say "not including", this is really with reference to what we are doing when we "express", not what we are doing when we talk about the actual content of the harmful constituents.

M. Haidasz, vous avez témoigné devant notre comité. Vous avez donné beaucoup de détails à la deuxième lecture et avez témoigné devant le comité lorsque nous avons commencé nos audiences sur la question. Nous avons également entendu des représentants du ministère de la Santé et ensuite, des représentants de la GRC et de Revenu Canada. Nous avons entendu aujourd'hui M. LeGresley, représentant l'Association pour les droits des non-fumeurs.

Si vous avez des observations à faire sur les témoignages entendus, je vous donne la possibilité de le faire au cours des quelques minutes qui nous restent aujourd'hui. J'inviterais ensuite les collègues à vous poser des questions, le cas échéant.

**L'honorable Stanley Haidasz, c.p.:** Merci de me donner l'occasion de comparaître une deuxième fois dans le cadre de l'étude de ce projet de loi.

Dans mon premier témoignage, j'ai indiqué que l'on avait oublié, par mégarde, de mentionner la vente des produits du tabac. Nous avons rédigé des amendements à cet effet, que nous voulons inclure dans le projet de loi.

Nous proposons d'amender le projet de loi S-8 en remplaçant dans la version anglaise le mot «manufacture» à la ligne 7 de la page 2, par les mots «manufacture or sell»; et en remplaçant dans la version française les mots «de fabriquer» à la ligne 7 de la page 2, par les mots «de fabriquer ou de vendre».

Nous proposons également d'amender le projet de loi S-8 à l'article 3 en remplaçant dans la version anglaise les mots «shall be manufactured» à la ligne 13 de la page, par les mots «shall be manufactured or sold»; et en remplaçant dans la version française les mots «de fabriquer» à la ligne 13 de la page 2, par les mots «de fabriquer ou de vendre».

**Le sénateur LeBreton:** Bien que la définition soit claire dans la Loi réglementant les produits du tabac, avez-vous des inquiétudes au sujet du libellé de l'article 6.1?

Il semble y avoir là une porte de sortie. Si l'on voulait passer outre au taux de nicotine, au lieu de mettre cette substance dans le produit du tabac, on pourrait la mettre dans le filtre ou le papier.

**M. Gary D. Knight, attaché de recherche:** Pendant plus de deux ans, nous avons beaucoup débattu de la question avec le conseiller juridique. À ce moment là d'ailleurs, le sénateur Haidasz a exprimé ses remerciements au conseiller juridique, devant le Sénat.

Les fabricants de tabac se sont montrés très astucieux. L'article 6.1 qui est proposé vise à s'assurer que les mesures de poids fixées comme acceptables pour un produit ne sont pas obtenues par suite de la division par un dénominateur trop lourd. Si vous avez un filtre lourd qui pèse un tiers de gramme et que le reste du produit pèse environ 1 gramme, la division par 1,3 donne un chiffre peu élevé. On peut alors avoir plus de nicotine et cependant arriver à un chiffre peu élevé. C'est la raison pour laquelle la terminologie est «en grammes de tabac».

Lorsque nous disons «à l'exclusion», cela renvoie vraiment à ce que nous «exprimons» et non à ce que nous faisons, lorsque nous parlons de la teneur réelle en éléments nocifs.

Does that help clarify?

**Senator LeBreton:** I do not pretend to be a lawyer, but it was not clear to me. If I were a tobacco manufacture, I would say, "I will simply put the nicotine in the paper or the filter." However, I accept your explanation.

**Mr. Knight:** In the first definition, "reconstituted tobacco", the spirit of this same approach is there. "Reconstituted tobacco" means any substance that settles out by sedimentation when the contents of a tobacco product, not including paper or other wrapping material or filter material, are floated in acetone or other organic non-acid solvent, including water or alcohol. That was intended not to mean strong nitric acid. If you use that, everything will dissolve.

The point is that while there may be things that turn out to be sediment, are they parts of the filter? We do not want to conclude that there. It is somewhat the same idea.

We are addressing the content of the smoking tube, including any impregnation of, say, the smoking tube's paper with nicotine, ammonia, or other nitrogenous compounds that help to enhance the intake or the uptake of the nicotine.

Although those things are being measured, their final expression of "per gram" is per gram of everything, not including the filter and the paper.

Health Canada would have to take two cigarettes, smoke one of them through whatever method it uses, determine what level of nicotine was delivered, and then state that it was so many milligrams. Now, by what would it be divided? Take the second cigarette all apart and measure the weight of everything in the tube, not including the paper.

**Senator Haidasz:** I wish to add further to my testimony with respect to the conclusions of Dr. Kaiserman from the Department of Health, the Office of Tobacco Control, who said that the department would like to have more time to make further studies about the possible effects of less nicotine and how that would produce in some people the act of more smoking.

These reservations of Dr. Kaiserman should not prevent the committee from going ahead with passing the bill. The bill does allow the minister, at all times, to amend this bill in any way if further tests or studies prove that these amendments should be made.

As the previous witness has said, we must start somewhere. I am starting at modifying the amount of nicotine and tar, especially the additives and the reconstituted tobacco. We must start somewhere. Ever since tobacco has been manufactured, there has always been this high level of nicotine and tar, which are the main toxic substances. That is why people become addicted to smoking. When they smoke, they inhale the harmful tars. This causes the 20-odd clinical conditions of tobacco-related diseases, plus cancer. This is what we are trying to stop. Unless we start somewhere, as soon as possible, we are delaying, as in the past, the inevitability of more people smoking; therefore, more people dying and more costs to the health care and to the Canadian economy. We must stop that, and we can only do it by starting to

Cela permet-il de clarifier la question?

**Le sénateur LeBreton:** Je ne prétends pas être avocate, mais cela n'était pas clair. Si j'étais fabricant de tabac, je dirais: «Je vais simplement mettre la nicotine dans le papier ou le filtre.» Toutefois, j'accepte votre explication.

**M. Knight:** Dans la première définition, celle du «tabac reconstitué», on retrouve la même approche. «Tabac reconstitué» substance qui se dépose par sédimentation lorsque la substance d'un produit du tabac, à l'exception du papier ou de tout autre emballage ou filtre, est soumise à un test de flottation dans l'acétone ou tout autre solvant organique non acide, y compris l'eau et les alcools. Cela ne désigne pas l'acide nitrique qui ferait tout dissoudre.

La question est de savoir si les sédiments éventuels font partie du filtre. Nous ne voulons pas arriver ici à une telle conclusion. C'est en quelque sorte la même idée.

Nous parlons du contenu de la cigarette, y compris toute imprégnation du papier de la cigarette, de nicotine, d'ammoniaque ou d'autres composés azotés qui permettraient de rehausser l'absorption de nicotine.

Bien que ces choses soient mesurées, l'expression «en grammes», signifie chaque gramme du produit, à l'exclusion du poids du filtre et du papier.

Santé Canada devrait prendre deux cigarettes, en faire fumer une selon la méthode retenue, déterminer le niveau de nicotine produit et l'exprimer en milligrammes. Par quoi le résultat serait-il divisé? Il s'agirait de défaire la seconde cigarette, de déterminer le poids de tout ce qui se trouve dans le tube, à l'exclusion du papier.

**Le sénateur Haidasz:** J'aimerais ajouter quelque chose à mon témoignage en ce qui concerne les conclusions de M. Kaiserman du ministère de la Santé, du Bureau du contrôle du tabac, qui a déclaré que le ministère aimerait qu'on lui donne davantage de temps pour effectuer de nouvelles études sur les effets possibles d'une diminution de la teneur en nicotine et de la mesure dans laquelle cela inciterait les gens à fumer davantage.

Ces réserves exprimées par M. Kaiserman ne devraient pas empêcher le comité d'adopter le projet de loi. Le projet de loi autorise le ministre à modifier en tout temps la loi si d'autres tests ou études prouvent que ces modifications devraient être apportées.

Comme l'a dit le témoin précédent, nous devons commencer quelque part. Je commence donc en modifiant la quantité de nicotine et de goudron, plus particulièrement les additifs et le tabac reconstitué. Il nous faut commencer quelque part. Depuis que l'on fabrique du tabac, la nicotine et le goudron ont toujours été utilisés en grande quantité et constituent les principales substances toxiques. C'est la raison pour laquelle les gens développent une dépendance au tabac. Lorsqu'elles fument, elles respirent les goudrons nocifs. C'est ce qui cause les quelque 20 conditions cliniques de maladies associées au tabac ainsi que le cancer. C'est ce que nous essayons d'enrayer. Si nous ne commençons pas quelque part, dans les plus brefs délais, nous retardons, comme par le passé, l'inévitable: l'augmentation du



modify the things that we know are harmful. After that, the bill allows the minister to come in at any time and make any amendments in light of any studies they have made which they think should be made to ameliorate this bill.

Someone mentioned the levels of nicotine and its effects. If the committee could get this book which was produced for the Health Protection Branch by the Royal Society of Canada entitled, *Tobacco, Nicotine, and Addiction*, they would find the answers, first, about why nicotine is so toxic; and, second, why the levels must be modified and controlled by the government. This was published on August 31, 1989.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Haidasz.

**Mr. Knight:** I wish to comment on one thing that came out in the last testimony. You mentioned in the questioning of the previous witness that it would be a different bill if you were to consider that approach of starting with, say, a higher level of nicotine and then having the opportunity to ratchet that down, to use the expression that Mr. LeGresley was using.

With all deference to your view of that, this was deliberately worded at clause 4 under the first subclause, which talks about establishing standards for a tobacco product, including reducing the allowable amount of nicotine.

**The Chairman:** In other words, the Governor in Council could do this?

**Mr. Knight:** That is right. For example, if the Minister of Health brought about an amendment to start the level at a higher number than the one that was ultimately passed, he would always have, through Governor in Council, the means of ratcheting this down to whatever levels he or she finds appropriate for that purpose.

**The Chairman:** I see that now.

Honourable senators, we will adjourn at this time. We have an amendment that has been proposed by the sponsor of the bill. At the first opportunity, I will ask colleagues whether one of you wishes to propose that amendment. In any case, we will go into clause-by-clause study of the bill, and the chairman will then entertain motions to report the bill without amendment, with amendment, or to recommend that the bill not be proceeded with. Those are the options that are before the committee with respect to the bill.

To summarize, if it is possible next Tuesday or Wednesday to deal with this matter after we have completed our consideration of the child support guidelines, we will do so. Otherwise, we will have to wait until probably April 22, unless we schedule a special meeting in the meantime but time is at a premium these days around here.

nombre de fumeurs, du nombre de décès attribuables au tabagisme et des coûts plus élevés pour les soins de santé et l'économie canadienne. Nous devons enrayer le mal et il n'y a qu'une seule façon d'y parvenir: modifier les choses que nous savons nocives. Le projet de loi permet au ministre d'intervenir n'importe quand et d'apporter les modifications à la lumière des études qui ont été faites et qui devraient l'être en vue d'améliorer ce projet de loi.

Quelqu'un a parlé des niveaux de nicotine et de ses répercussions. Si les membres du comité peuvent mettre la main sur ce livre qui a été publié pour la Direction générale de la protection de la santé par la Société royale du Canada et qui s'intitule: *Tabac, nicotine et toxicomanie*, ils sauraient alors pourquoi, dans un premier temps, la nicotine est à ce point toxique et, dans un deuxième temps, le gouvernement doit en modifier les niveaux et les contrôler. Cette publication a été publiée le 31 août 1989.

**Le président:** Merci, docteur Haidasz.

**M. Knight:** Je veux faire un commentaire sur un point qui est ressorti au cours du dernier témoignage. Vous avez dit, lorsque vous avez interrogé le témoin précédent, que le projet de loi serait différent si vous deviez considérer cette approche qui consiste à commencer par une teneur plus élevée en nicotine et à avoir ensuite l'occasion de l'abaisser, pour utiliser l'expression de M. LeGresley.

Avec tout le respect que je vous dois, cela a été délibérément exposé à l'article 4 au premier sous-alinéa où il est question d'établir des normes applicables aux produits du tabac, notamment pour diminuer les quantités déterminées de nicotine.

**Le président:** Autrement dit, le gouverneur en conseil pourrait le faire?

**M. Knight:** C'est exact. Par exemple, si le ministre de la Santé proposait une modification visant à commencer à un niveau plus élevé que celui qui avait finalement été adopté, il pourrait toujours, par l'entremise du gouverneur en conseil, l'abaisser au niveau qu'il juge approprié à cette fin.

**Le président:** Je le vois maintenant.

Honorables sénateurs, nous allons lever la séance. Un amendement a été proposé par le parrain du projet de loi. À la première occasion, je demanderai aux collègues si l'un d'entre vous veut en proposer l'adoption. De toute manière, nous allons passer à l'étude article par article du projet de loi. Le président acceptera alors les motions qu'il s'agisse de faire rapport du projet de loi sans amendement, avec amendement ou de recommander son rejet. Ce sont les options qui s'offrent au comité en ce qui concerne la mesure législative.

Pour résumer, si c'est possible, nous procéderons mardi ou mercredi prochain à l'étude en question après avoir terminé notre étude des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Sinon, nous devons probablement attendre le 22 avril à moins d'organiser une séance spéciale entre-temps, mais notre temps est précieux ces jours-ci.

Within the next little while, our friends at the Library of Parliament will prepare a short summary of the evidence that we have heard on this bill to assist you in your contemplation and consultation with your caucus colleagues.

Thank you, Dr. Haidasz and Mr. Knight.

The committee adjourned.

Dans les prochains jours, nos amis de la Bibliothèque du Parlement prépareront un court résumé des témoignages que nous avons entendus relativement à ce projet de loi afin de vous aider dans le cadre de l'examen et des consultations que vous effectuerez avec vos collègues des caucuses.

Je vous remercie, docteur Haidasz, ainsi que monsieur Knight.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

**March 24, 1998, Chapter 1, Federal Child Support Guidelines:**

*From Support for Children: An Organization for Public Education (SCOPE):*

Judy Poulin, President.

*From the National Association of Women and the Law:*

Carole Curtis, Family Lawyer, Member of Family Law Working Group.

*From Fathercraft Canada:*

W. Glen Cheriton, Director.

*From the National Alliance for the Advancement of Non-Custodial Parents:*

L. Jason Bouchard, Coordinator.

**March 25, 1998, Bill S-8:**

*From the Non-Smokers' Rights Association:*

Eric LeGresley, Legal Counsel.

*The Honourable Senator Stanley Haidasz, P.C., sponsor of the bill.*

**Le 24 mars 1998, chapitre 1, les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants:**

*De Support for Children: An Organization for Public Education (SCOPE):*

Judy Poulin, présidente.

*De l'Association nationale de la femme et du droit:*

Carole Curtis, avocate en droit de la famille, membre du groupe de travail en droit de la famille.

*De Fathercraft Canada:*

W. Glen Cheriton, directeur.

*De l'Alliance nationale des organisations pour l'entraide des parents non gardiens:*

L. Jason Bouchard, coordonnateur.

**Le 25 mars 1998, projet de loi S-8:**

*De l'Association pour les droits des non-fumeurs:*

Eric LeGresley, conseiller juridique.

*L'honorable sénateur Stanley Haidasz, c.p., parrain du projet de loi.*



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, March 31, 1998  
Wednesday, April 1, 1998

### Issue No. 8

**Seventh and eighth meetings on:**  
The implementation and application of Chapter 1,  
An Act to amend the Divorce Act,  
the Family Orders and Agreements  
Enforcement Assistance Act,  
the Garnishment, Attachment and  
Pension Diversion Act and the  
Canada Shipping Act, and the associated  
Federal Child Support Guidelines

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 31 mars 1998  
Le mercredi 1<sup>er</sup> avril 1998

### Fascicule n° 8

**Septième et huitième réunions concernant:**  
La mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi  
modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à  
l'exécution des ordonnances et des ententes  
familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction  
de pensions et la Loi sur la marine marchande du  
Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent,  
soit les lignes directrices fédérales sur les pensions  
alimentaires pour enfants

Y COMPRIS:

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Colin Kenny, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Chalifoux	Johnstone
Cohen	Lavoie-Roux
Cools	LeBreton
Ferretti Barth	* Lynch-Staunton
Forest	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Maheu
Jessiman	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET  
DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Colin Kenny

et

Les honorables sénateurs:

Chalifoux	Johnstone
Cohen	Lavoie-Roux
Cools	LeBreton
Ferretti Barth	* Lynch-Staunton
Forest	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Maheu
Jessiman	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 31, 1998  
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cohen, Ferretti Barth, Johnstone, LeBreton, Maheu and Murray (6).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed consideration of the implementation and application of Chapter 1, An act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

## WITNESSES:

Elisabeth Beattie, Individual.

*From the Barreau du Québec:*

Suzanne Vadboncoeur, Director of Research and Legislation, Department of the Barreau du Québec and Secretary of the Committee of the Bar on Family Law;

Miriam Grassby, President of the Committee of the Bar on Family Law;

Dominique Goubau, Member of the Committee of the Bar on Family Law;

Jean-Marie Fortin, Member of the Committee of the Bar on Family Law.

The Chairman made a statement of introduction.

Ms Elisabeth Beattie made a statement and answered questions.

Ms Beattie deposited five documents as exhibits with the clerk of the committee: A Summary of Recommendations: Bill C-41 (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 8 "10"); Summary of Recommendations: Bill C-92 (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 8 "11"); Letter dated December 24, 1996 and supporting information from the Manitoba Department of Justice, Maintenance Enforcement Program (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 8 "12"); 1996, Chapter 15, An Act to amend The Enforcement of Maintenance Orders Act and to enact consequential amendments (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 8 "13") and an Opening Statement to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce regarding Bill C-92, Income Tax Budget Amendments Act, 1996 (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 8 "14").

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 31 mars 1998  
(13)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p., (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cohen, Ferretti Barth, Johnstone, LeBreton, Maheu et Murray (6).

*Également présente:* Margaret Young, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité reprend l'étude concernant la mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (*le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité, daté du 16 décembre 1997*).

## TÉMOINS:

Elisabeth Beattie, témoignage à titre personnel.

*Du Barreau du Québec:*

Suzanne Vadboncoeur, directrice du Service de recherche et de législation du Barreau du Québec et secrétaire du Comité du Barreau sur le droit de famille;

Miriam Grassby, présidente du Comité du Barreau sur le droit de la famille;

Dominique Goubau, membre du Comité du Barreau sur le droit de la famille;

Jean-Marie Fortin, membre du Comité du Barreau sur le droit de la famille.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

Mme Elisabeth Beattie fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Beatty dépose cinq documents auprès du greffier: Résumé des recommandations: Projet de loi C-41 (pièce n° 5900 S2/SS-1, 8 «10»); Résumé des recommandations: Projet de loi C-92 (pièce n° 5900 S2/SS-1, 8 «11»); lettre datée du 24 décembre 1996 et renseignements fournis par le ministère de la Justice du Manitoba, Programme d'application des pensions alimentaires et des ordonnances de garde (pièce n° 5900 S2/SS-1, 8 «12»); 1996, chapitre 15, An Act to amend *The Enforcement of Maintenance Orders Act* and to enact consequential amendments (pièce n° 5900 S2/SS-1, 8 «13»); et déclaration au comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur le projet de loi C-92, Loi budgétaire de 1996 concernant l'impôt sur le revenu (pièce n° 5900 S2/SS-1, 8 «14»).



Ms Suzanne Vadboncoeur, Mr. Goubau, Ms Grassby and Mr. Fortin made a joint statement and answered questions.

Ms Vadboncoeur deposited the following exhibits with the clerk of the committee: Regulations and Other Acts from the Gazette Officielle du Québec April 16, 1997, Vol. 129, No. 15 (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 8 "15"); Part 1 of the financial tables for parental contributions (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 8 "16") and Bill 68 (Exhibit No. 5900 S2/SS-1, 8 "17").

It was agreed that the Honourable Senator Colin Kenny would preside over the next meeting of the committee scheduled for Wednesday, April 1, 1998.

At 11:35 a.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Mme Suzanne Vadboncoeur, M. Goubau, Mme Grassby et M. Fortin font une déclaration commune et répondent aux questions.

Mme Vadboncoeur dépose les documents suivants auprès du greffier du comité: Règlements et autres actes, Gazette officielle du Québec, 16 avril 1997, vol. 129, no 15 (pièce n° 5900 S2/SS-1, 8 «15»); Partie 1, table de fixation des pensions alimentaires pour enfants (pièce n° 5900 S2/SS-1, 8 «16»); e. Bill 68 (pièce n° 5900 S2/SS-1 8, «17»).

Il est convenu que l'honorable sénateur Colin Kenny préside la prochaine réunion du comité prévue pour le mercredi 1<sup>er</sup> avril 1998.

À 11 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, April 1, 1998  
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building at 3:30 p.m., the Acting Deputy Chairman the Honourable Colin Kenny, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Ferretti Barth, Johnstone, LeBreton and Kenny (4).

*Other senators present:* The Honourable Senator Jerhamiel Grafstein (1).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the Committee resumed consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

WITNESSES:

*From Queen's University:*

Professor Nicholas Bala, Associate Dean, Faculty of Law.

*From Mothers Against Fathers in Arrears:*

Kaarina Pakka, Co-founder;

Regina May, Co-founder.

The Acting Deputy Chairman made a statement of introduction.

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> avril 1998  
(14)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Colin Kenny (*vice-président suppléant*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Ferretti Barth, Johnstone, Le Breton et Kenny (4).

*Autres sénateurs présents:* L'honorable sénateur Jerhamiel Grafstein (1).

*Également présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité poursuit son examen de la mise en oeuvre et de l'application du Chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (*le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 3, daté du 16 décembre 1997*).

TÉMOINS:

*De l'Université Queen's:*

M. Nicholas Bala, vice-doyen, Faculté de droit.

*De Mothers Against Fathers in Arrears:*

Kaarina Pakka, cofondatrice;

Regina May, cofondatrice.

Le vice-président suppléant fait une déclaration d'ouverture.

Professor Bala made a statement and answered questions.

Ms Kaarina Pakka and Ms Regina May made a joint statement and answered questions.

At 5:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Acting Deputy Chairman.

*ATTEST:*

M. Bala fait une déclaration et répond aux questions.

MMes Kaarina Pakka et Regina May font une déclaration conjointe et répondent aux questions.

À 17 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière suppléante du comité,*

Nadine S. Huggins

*Acting Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, April 2, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## FOURTH REPORT

Your Committee, which was authorized to examine and report on the state of health care in Canada concerning veterans of war and Canadian Service persons; and that the study concern itself with the availability, quality and standards of health care available to those veterans and Service persons has, in obedience to its Order of Reference of November 5, 1997, proceeded to that inquiry and now presents its Subcommittee on Veterans Affairs' interim report entitled, *The State of Health Care for War Veterans and Service Men and Women — First Report: Long-term care, standards of care and federal-provincial relations — Case Studies*: Sunnybrook Health Science Centre, Toronto; Ste Anne's Hospital, Ste Anne de Bellevue, Quebec.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

*(For full text of Interim Report see Issue No. 9 dated March 19, 1998 of the Proceedings of the Subcommittee on Veterans Affairs.)*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 2 avril 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur l'état des soins de santé au Canada dispensés aux anciens combattants et aux personnes des Forces armées canadiennes; et que l'étude porte sur l'accessibilité, la qualité et les critères des soins de santé à la disposition des anciens combattants et des personnes des Forces armées canadiennes, a, conformément à son ordre de renvoi du 5 novembre 1997, entrepris cet examen et présente maintenant le rapport intérimaire de son Sous-comité des anciens combattants intitulé, *L'état des soins de santé dispensés aux anciens combattants et aux personnes des forces armées canadiennes — Premier rapport : Soins de longue durée, normes de soins et relations fédérales-provinciales — Études de cas*: Sunnybrook Health Science Centre, Toronto; Hôpital Sainte-Anne, Sainte-Anne-de-Bellevue (Québec).

Respectueusement soumis,

*(Le texte intégral du rapport intérimaire figure dans le fascicule n° 9 des Délibérations du Sous-comité des anciens combattants du 19 mars 1998.)*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 31, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to monitor the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** This is our seventh meeting on the subject of the child support guidelines. Our first witness is Ms Elizabeth Beattie. To say that Ms Beattie has been waiting patiently for her opportunity to testify before this committee would be the understatement of the year. She attended our first very meeting on December 15. She has been present at every one of our meetings since then. She has been making copious notes. She testified before the parliamentary committees on Bill C-41 when that bill was before the last Parliament. She has sent us some material.

She is, I may say, a custodial parent, and she is particularly interested in issues of enforcement and in the tax regime that applies to new settlements. That is not to restrict her in any way because, as I say, she has been here at all the meetings and has heard all of our previous witnesses. I, for one, am looking forward with great interest to what she has to say.

Ms Beattie, welcome again and please proceed.

**Ms Elisabeth Beattie:** I am very glad to be here and I thank you for inviting me.

I am here as an individual. I do not represent a women's group. I represent my children, and by extension, all children in similar circumstances.

As for my credentials, and Senator LeBreton may appreciate this, I have more on-the-ground experience than anyone could ever wish to have on the issue of wilful child support default involving interprovincial and international flight, and where the defaulter was either self-employed or employed by the federal government or the United Nations. It is to those situations that I will be speaking.

The extent of my experience can be summed up in the numbers: 15 years of effort and \$350,000 in legal fees; the involvement over time of seven federal departments and three police forces; two court proceedings in which the Attorney General of Canada opposed us; 40 court orders relating to child support enforcement; 14 citations for contempt outstanding, including 10 involving serious non-financial matters such as failures to appear before the court; an arrest warrant and privately laid criminal charges outstanding; and the defaulter's passport being revoked but never recovered.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 31 mars 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour examiner la mise en oeuvre et l'application du Chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** C'est la septième fois que nous nous réunissons au sujet des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants. Notre premier témoin, ce matin, est Mme Elizabeth Beattie. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'elle est d'une patience angélique! Elle était à la toute première séance, le 15 décembre dernier. Depuis lors, elle assiste à chacune de nos réunions. Elle a pris de copieuses notes. Elle a témoigné devant les comités parlementaires qui ont examiné le projet de loi C-41, durant la dernière législature. Elle nous a aussi envoyé de la documentation.

J'ajouterai qu'en tant que conjointe ayant la garde des enfants, elle s'intéresse tout particulièrement aux questions d'exécution de la loi ainsi qu'aux mesures fiscales qui s'appliquent aux nouveaux règlements en matière de divorce. Il ne faudrait pas croire pour autant qu'elle s'en tiendra à ces seuls sujets puisque, comme je l'ai déjà dit, elle est ici depuis le tout début et a entendu tous les témoins. Il me tarde certes de savoir ce qu'elle a à nous dire.

Madame Beattie, je vous souhaite à nouveau la bienvenue et je vous cède la parole.

**Mme Elizabeth Beattie:** C'est un réel plaisir pour moi d'être ici. Je vous remercie de m'avoir invitée.

Je suis ici à titre personnel, non pas en tant que porte-parole d'un groupe de femmes. Je représente mes enfants et, par extension, tous les enfants qui se trouvent dans la même situation.

Comme titres de compétence — et le sénateur LeBreton l'appréciera peut-être à sa juste valeur —, j'ai plus d'expérience sur le terrain qu'il n'est souhaitable en ce qui concerne les conjoints qui évitent délibérément de verser les aliments en changeant de province ou de pays alors qu'ils travaillent à leur compte ou sont à l'emploi du gouvernement fédéral ou des Nations Unies. C'est de ce genre de situation dont je veux vous parler.

Mon expérience se résume à certains chiffres: 15 ans d'efforts et 350 000 \$ de frais juridiques; sept ministères fédéraux et trois corps de police mobilisés; deux procès lors desquels j'ai trouvé en face de moi le Procureur général du Canada; 40 ordonnances judiciaires relatives à l'exécution de la pension alimentaire; 14 citations pour outrage encore en vigueur, dont 10 pour des délits graves de nature non financière, comme le fait de ne pas se présenter en cour; un mandat d'arrestation et des accusations en instance au criminel; le passeport du contrevenant a été révoqué il y a trois ans, mais il n'a jamais pu être récupéré.



The arrears are approaching \$500,000. My children have passed from ages three, five and eight, to 20, 23 and 25. There are no seizable assets in Canada and no realistic chance of realizing on any of the arrears without definitive federal legislation. Bill C-41 did not help us.

That I should find myself in this position after expending so much time, effort and money is a clear condemnation of the system. My case cried out for federal assistance, and that assistance was not forthcoming. Both Conservative and Liberal governments failed us.

Friends refer to me as a "one-person marching band," and that is exactly what I have been.

There is a widely held view that since enforcement is a provincial responsibility, it cannot be a national issue as well. I do not agree with that view and have spent the last six years lobbying for a more pro-active federal role. It has been a lonely and often frustrating struggle. I believe that I have made some progress, but there is still a long way to go.

It is easy to discount my proposals on the grounds that my situation is unique. However, it is not unique. Cases such as mine are becoming more frequent as a result of increased social mobility. My task today is to enlist your help in bringing our plight to the attention of policymakers.

Bill C-41 is mostly about guidelines. That is reflected in the evidence you have heard to date. In my respectful view, the government put carts before horses. Unless and until enforcement is ensured to the extent possible, the best guidelines in the world risk becoming academic.

We need a national enforcement strategy and a standard across the country. We need the federal government to give substance to its rhetoric by getting its own house in order and by demonstrating, in an unequivocal and official way, that "the buck stops here."

In previous testimony, Phil Epstein told the committee that there is no doubt that the threat of losing a driver's licence or a passport are significant incentives to pay support. He also said that the government can do more in the enforcement area and ought to consider a national program on enforcement to further encourage people to comply with child support orders.

I believe there is a model for such a program. The Subcommittee on Human Rights and International Development of the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade has just completed an examination of the issue of international child abductions. Sergeant Oliver of the RCMP's Missing Children's Registry testified:

Les arriérés frisent les 500 000 \$. Mes enfants ont grandi. De trois, cinq et huit ans, ils en ont maintenant 20, 23 et 25. Il n'y a pas d'actifs saisissables au Canada et, sans une aide véritable du gouvernement fédéral, nous avons peu de chances de percevoir un jour les arriérés. Le projet de loi C-41 ne nous a pas aidés.

Que je me trouve dans une pareille situation après avoir consacré autant de temps, d'efforts et d'argent est une nette condamnation du système. S'il y a un cas où il aurait fallu que le gouvernement fédéral prête main-forte, c'était bien le mien! Pourtant, je n'ai pas reçu d'aide. Les gouvernements tant conservateurs que libéraux nous ont laissé tomber.

Des amis m'appellent la «femme-orchestre», et c'est exactement ce que je suis.

L'opinion générale veut que, puisque l'exécution des lois est une responsabilité provinciale, elle ne peut être aussi une question d'ordre national. Je ne suis pas d'accord et, depuis six ans, je fais du lobbying en vue de convaincre le gouvernement fédéral d'assumer un rôle plus proactif. Je me suis souvent sentie seule dans cette lutte frustrante. Je crois avoir réalisé des gains, mais la partie est loin d'être gagnée.

On pourrait facilement rejeter mes recommandations du revers de la main sous prétexte que mon cas est unique. Il n'en est rien. Les cas de mon genre deviendront de plus en plus fréquents à mesure que s'accroît la mobilité sociale. Je fais appel à votre aide aujourd'hui pour attirer l'attention des décideurs sur notre sort.

Le projet de loi C-41 gravite en grande partie autour des lignes directrices, comme en font foi les témoignages que vous avez entendus jusqu'ici. Sauf votre respect, j'estime que le gouvernement a mis la charrue avant les boeufs. Tant et aussi longtemps qu'on n'appliquera pas la loi dans toute la mesure du possible, les meilleures lignes directrices risquent de demeurer sans effet.

Ce qu'il nous faut, c'est une stratégie d'application nationale et une norme pancanadienne. Il faut que le gouvernement fédéral joigne le geste à la parole, qu'il mette de l'ordre dans ses affaires et qu'il s'affirme, de manière officielle et sans ambiguïté, comme grand patron.

Dans un témoignage antérieur, Phil Epstein a déclaré à votre comité que le risque de perdre son permis de conduire ou son passeport incite indubitablement le parent qui ne verse pas l'aliment à le faire. Il a aussi affirmé que le gouvernement pouvait faire davantage dans le domaine de l'exécution des lois et qu'il devrait envisager la possibilité de mettre sur pied un programme national d'exécution en vue d'encourager davantage les conjoints à respecter les ordonnances alimentaires.

Il existe déjà, je crois, un modèle. Le sous-comité des droits de la personne et du développement international, qui relève du comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, vient d'achever l'examen de toute la question de l'enlèvement international d'enfants. Le sergent Oliver, du Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC, a déclaré, durant son témoignage, que:

We use all the resources at our disposal, depending on what country we're dealing with and how difficult it's going to be.

Those resources include community social groups, all levels of government, and a multitude of international organizations. The enforcement tool kit includes mediation, civil and criminal law, extradition, diplomacy through consular operations, bilateral treaties, and the October 25, 1980 Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction.

Although the subcommittee did not examine the reciprocal issue of international child abandonment, which would include international flight to avoid child support, it is clear from reading the testimony that many of the same issues, strategies and problems pertain.

My case would have benefited from the interdepartmental cooperation, the integration of policy and operations, and the multiplicity of enforcement levers that are applied in cases of international child abduction. Children should not be viewed as property. Abduction and abandonment should be pursued with equal vigour.

It is my recommendation that the Subcommittee on Human Rights and International Development examine the issue of international child abandonment, including cross-border flight to avoid child support. In that review, consideration should be given to criminal sanctions, passport policies and operations, extradition and other bilateral treaties, international conventions, and the policies of both the federal government and the United Nations as regards employees and former employees.

Eleven of the 12 recommendations in my written submission address these considerations. My remarks here will focus primarily on the recommendations regarding criminal sanctions, international conventions, policies of the United Nations and the garnishment of federal pension credits.

I have recommended that the federal government enact a criminal offence of wilful default of child support, to be implemented as an offence against the person. The offence would apply to intractable and cross-border cases. It would include a standard package of practical remedies to be applied as an alternative to incarceration, in order to effect restitution in the amount of child support arrears. Those remedies might include seizure of passports, appointment of trustees, orders to report monthly, and suspension only of the citation for contempt.

This is a new approach that is squarely within the jurisdiction of the federal government, which has constitutional authority over criminal law and matters of a cross-border nature, and a mandate to act in matters of public order. In my respectful view, child support is a matter of public order.

[Le bureau] recourt à toutes les ressources à sa disposition, ce qui varie d'un pays à l'autre et en fonction de la difficulté des cas traités.

Au nombre des ressources en question, il a mentionné les groupes de services sociaux communautaires, les différents ordres de gouvernement ainsi qu'une multitude d'organismes internationaux. La batterie des instruments d'exécution comprend la médiation, le droit civil et criminel, l'extradition, la diplomatie, les opérations consulaires, les traités bilatéraux et la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants du 25 octobre 1980.

Malheureusement, le sous-comité n'a pas examiné un aspect qui est symétrique à l'enlèvement international d'enfants, soit le fait qu'une personne s'en aille à l'étranger pour éviter d'acquitter ses paiements de pension alimentaire. Pourtant, à la lecture des témoignages, il ne fait aucun doute que la plupart de ces questions, stratégies et problèmes s'appliquent à l'un comme à l'autre cas.

Dans mon cas, une collaboration interministérielle, une coordination de la politique et des opérations, ainsi que la multitude des leviers d'application entrant en jeu dans le cas des enlèvements d'enfants, m'auraient été bien utiles. Il ne faut pas considérer les enfants comme un bien. L'enlèvement et l'abandon doivent être poursuivis avec la même vigueur.

Je recommande que le Sous-comité des droits de la personne et du développement international examine la question de l'abandon international d'enfants, y compris la fuite à l'étranger pour éviter de verser l'aliment. Dans le cadre de cet examen, il faudrait qu'il s'arrête aux sanctions criminelles, aux politiques relatives aux passeports et aux opérations connexes, aux traités d'extradition et autres traités bilatéraux, aux conventions internationales et aux politiques tant du gouvernement fédéral que des Nations Unies en ce qui concerne les employés et ex-employés.

Onze des 12 recommandations qui figurent dans mon mémoire portent sur ces points. Durant mon témoignage, je me concentrerai surtout sur les recommandations relatives aux sanctions criminelles, aux conventions internationales, aux politiques des Nations Unies et à la saisie-arrêt des droits à pension fédérale.

Je recommande que le gouvernement fédéral criminalise le défaut délibéré de verser l'aliment et qu'il le punisse comme une infraction contre la personne. L'infraction s'appliquerait aux cas réfractaires et aux parents qui sont à l'étranger. On prévoirait la série habituelle de recours pratiques en remplacement de l'incarcération pour exiger la restitution des sommes impayées au titre des aliments pour enfants, entre autres la saisie du passeport, la nomination d'un syndic, l'obligation de se présenter mensuellement devant un fonctionnaire de la cour et le maintien uniquement des citations pour outrage.

Il s'agit là d'une nouvelle approche tout à fait conforme à la compétence du gouvernement fédéral, puisque ce dernier est investi d'une autorité constitutionnelle en matière de droit criminel et de nature interprovinciale et internationale et qu'il a en outre pour mandat d'intervenir pour assurer l'ordre public. Selon moi, les pensions alimentaires sont bel et bien une question d'ordre public.



Bill C-41 used the Divorce Act to create a framework and national standard for child support awards. The enactment of a criminal offence would create the much-needed framework and national standard for enforcement, without interfering with or diminishing provincial responsibilities. The proposed section would put wilful default where it belongs, in the same category of seriousness as abuse, abandonment and neglect. In the words of a *Globe and Mail* editorial writer:

The deliberate neglect of these payments should be regarded as a failure to provide a child with the necessities of life. It should be socially unacceptable, and it should be punishable.

On the practical side, it would provide three essential things which are currently lacking: a powerful deterrent; a strong incentive to settle existing arrears, and, where necessary, an ultimate sanction, and a uniform, Canada-wide enforcement mechanism, from which much would follow.

Significant for young people, it would show even-handedness in the light of the proposed toughening of the Young Offenders Act. Fairness dictates that, if you are going to get tough on the kids, you should get equally tough on irresponsible parents whose actions help to create "the walking wounded."

Passport controls and extradition treaties are part and parcel of this new approach, and I dealt with these in sections 3.1 and 3.2 of my written submission.

Officials in Manitoba and Saskatchewan have informed me that the passport measure in Bill C-41 has been effective in eliciting settlements in the small number of cases where the measures have been applied. Betty Ann Pottruff confirmed that advice in her testimony a few weeks ago. It is gratifying news, since my case was instrumental in the decision to suspend passports and that provision has attracted a great deal of criticism.

However, for the worst cases, federal passport policy and operations need to be enhanced, and I refer you to the four recommendations in section 3.1 of my written submission.

I will also leave with the clerk a letter that I wrote to *The Globe and Mail*. It addresses the contention by a member of this committee that the passport provision is degrading and draconian.

I have recommended that the federal government promote an international convention on child abandonment similar to the Hague Convention on Child Abduction. Subsequent to writing my submission, I became aware of the April 15, 1958 Hague Convention concerning the Recognition and Enforcement of Decisions relating to Maintenance Obligations towards Children. I have not yet obtained a copy.

Le projet C-41 s'est servi de la Loi sur le divorce pour encadrer les jugements fixant les pensions alimentaires pour enfants et fixer une norme nationale à leur sujet. L'inclusion d'une infraction pénale fournirait le cadre et la norme nationale indispensables à l'exécution sans empiéter sur les champs de compétence des provinces ou en diminuer la responsabilité. L'article proposé classerait le non-versement volontaire des pensions là où il appartient, c'est-à-dire au rang des cas graves comme l'abus, l'abandon et la négligence. Pour reprendre ce qu'a écrit un éditorialiste du *Globe and Mail*:

Il faudrait considérer le défaut délibéré de verser ces pensions comme le défaut de fournir à son enfant les objets de première nécessité. La société ne devrait pas le tolérer, et l'infraction devrait être punissable.

Dans les faits, l'article prévoirait trois éléments essentiels qui font actuellement défaut, soit un dissuasif puissant, de solides mesures d'incitation pour favoriser le versement des pensions impayées et, au besoin, une sanction ultime, de même qu'un mécanisme de sanction et d'application uniformes dans tout le Canada, qui pourrait permettre d'agir sur plusieurs plans.

Il aurait ceci de significatif pour les jeunes qu'il ferait preuve d'impartialité à la lumière du renforcement projeté des sanctions prévues dans la Loi sur les jeunes contrevenants. La justice nous dicte, si l'on prévoit sévir à l'égard des jeunes, de sévir aussi à l'égard des parents irresponsables qui, par ces agissements, contribuent à créer les « survivants blessés ».

Le contrôle des passeports et les traités d'extradition font partie de cette nouvelle approche. Il en est question aux parties 3.1 et 3.2 de mon mémoire.

Des fonctionnaires du Manitoba et de la Saskatchewan m'ont appris que les mesures relatives aux passeports prévues dans le projet de loi C-41 ont permis d'imposer un règlement, dans les rares cas où on y a eu recours. Betty Ann Pottruff l'a confirmé dans son témoignage, il y a quelques semaines. C'est une bonne nouvelle, puisque mon cas a joué dans la décision de suspendre les passeports et que cette disposition a fait l'objet de bien des critiques.

Cependant, pour les cas intraitables, il faut renforcer la politique et les opérations fédérales en matière de passeports. À ce sujet, je vous renvoie aux quatre recommandations faites à la partie 3.1 de mon mémoire.

Je laisserai aussi au greffier une lettre que j'ai envoyée au *Globe and Mail*. J'y réponds au membre de votre comité selon lequel la disposition relative aux passeports est humiliante et draconienne.

J'ai recommandé que le gouvernement fédéral prêche en faveur de l'adoption d'une convention internationale sur l'abandon d'enfants semblable à la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. Ce n'est qu'après avoir terminé la rédaction de mon mémoire que j'ai appris l'existence de la convention de La Haye du 15 avril 1958 concernant la reconnaissance et l'exécution des décisions relatives aux obligations alimentaires à l'égard des enfants, dont je n'ai pas encore obtenu copie.

The world has changed a great deal since 1958 and no doubt that convention needs a review. In 1976, Canada instigated the drafting of the Hague Convention on Child Abduction. It would be appropriate for the Department of Foreign Affairs to instigate a review of the 1958 convention in the context of an examination of international child abandonment.

I have recommended that the federal government undertake to promote improved internal control and financial accountability by the United Nations and its agencies, with particular reference to salary enhancements, dependents' allowances and education grants paid to divorced or separated employees who do not have custody of their children.

I have further recommended that the federal government initiate policies to protect children through the garnishment of salary and pension benefits paid to Canadian citizens by the United Nations and its agencies, in order to satisfy child support obligations.

Canadians who work for the United Nations enjoy generous tax-free salaries payable in U.S. dollars. In addition, they are eligible for salary enhancements, dependents' allowances and education grants if they have dependent children.

These allowances for dependents are payable to divorced or separated employees whether or not they have custody of their children. At least one agency pays the allowances even when the organization is aware that court-ordered child support payments are not being made. This practice should be unacceptable. Not only is the parent not paying child support, he or she is enriching himself by virtue of his children. The add-ons can amount to tens of thousands of U.S. dollars.

Because of the special privileges and various immunities available to them, the enforcement of child support orders against international civil servants is virtually impossible. The United Nations and its agencies are safe havens. This should be unacceptable, given the widespread public commitment of the Canadian government and the United Nations to put children first.

It is appropriate therefore that the Minister of Foreign Affairs undertake initiatives to ensure that child support obligations are fulfilled by Canadians employed by the United Nations and its agencies. This could be accomplished through the garnishment of salary and pension benefits consistent with each country's national practice.

There are two recommendations in my written submission that relate directly to my personal battles with the federal bureaucracy, battles which are not yet won. I am an independent person who does not ask for help easily. I am appealing to this committee to exercise its collective influence to assist me, and in so doing, to help others like me.

Because of special circumstances, a sizeable tax refund is due to the defaulter for a particular tax year. That refund is subject to a garnishment order, but the taxpayer has not filed the tax return.

Le monde a beaucoup changé depuis 1958. Cette convention a certainement besoin d'être passée en revue. C'est au Canada que l'on doit la rédaction, en 1976, d'une première ébauche de convention de La Haye sur l'enlèvement d'enfants. Il conviendrait que le ministère des Affaires étrangères amorce un examen de la convention de 1958, dans le cadre d'un examen de l'abandon international d'enfants.

J'ai recommandé que le gouvernement fédéral insiste auprès des Nations Unies et de leurs organismes pour qu'ils resserrent les contrôles internes et la responsabilité comptable, surtout en ce qui concerne les compléments salariaux, les indemnités de personnes à charge et les indemnités pour frais d'études versés aux employés divorcés ou séparés n'ayant pas la garde de leurs enfants.

J'ai aussi recommandé que le gouvernement fédéral adopte des politiques visant à protéger les enfants relativement aux pensions alimentaires auxquelles ils ont droit, politiques prévoyant des saisies-arrêts sur les salaires et les retraites versés aux citoyens canadiens employés des Nations Unies et de leurs organismes.

Les Canadiens qui travaillent pour les Nations Unies perçoivent de généreux émoluments non imposés, en dollars US. De plus, ils ont droit à des compléments salariaux, à des indemnités de personnes à charge et à des indemnités pour frais d'études s'ils ont des enfants à charge.

Ces indemnités pour personnes à charge sont payables aux employés divorcés ou séparés même s'ils n'ont pas la garde de leurs enfants. Au moins un organisme verse ces indemnités même s'il est de notoriété publique que les ordonnances alimentaires ne sont pas exécutées. On ne devrait pas tolérer ces pratiques. Non seulement le parent ne verse-t-il pas l'aliment pour son enfant, mais en plus il s'enrichit. Ces indemnités peuvent représenter des dizaines de milliers de dollars US.

À cause des privilèges spéciaux et des immunités variées consentis aux fonctionnaires internationaux, il est quasiment impossible de faire exécuter les ordonnances alimentaires. Les Nations Unies et leurs organismes sont un refuge pour les débiteurs réfractaires. On ne devrait pas le tolérer, étant donné l'engagement public notoire pris par le gouvernement du Canada et les Nations Unies d'accorder la priorité aux enfants.

Il conviendrait donc que le ministre des Affaires étrangères lance certaines initiatives pour faire en sorte que les Canadiens employés par des organisations internationales comme les Nations Unies sont effectivement tenus de verser les pensions alimentaires qui leur échoient. Cela pourrait se faire par le biais de saisies-arrêts imposées sur les salaires et les prestations de retraite, en conformité avec les pratiques nationales de chaque pays.

Mon mémoire comporte deux recommandations qui ont directement trait à mes déboires personnels avec la bureaucratie fédérale, épreuve qui n'est pas encore terminée. Je suis de nature indépendante, de sorte que je ne demande pas facilement de l'aide. Aujourd'hui, je supplie votre comité d'exercer son influence collective en vue de m'aider et, partant, d'en aider d'autres comme moi.

En raison de circonstances spéciales, mon ex-conjoint défaillant a droit à un remboursement considérable d'impôt pour une année en particulier. Ce remboursement est frappé d'une ordonnance de



The former Minister of National Revenue acknowledged that she had the authority to demand a return whether there were taxes owing or not. She admitted that the department's efforts have generally focused on issuing such demands only where the taxpayer owes the government money. In January, 1997, she informed me that department officials were examining the issue. Since then, there has been a cabinet shuffle and my requests for a status report have fallen on deaf ears. I have addressed this particular issue in recommendation number 4 in my written submission.

I have recommended that legislation be enacted which would permit, as a last resort, the seizure of federal superannuation credits to be paid out as a commuted lump sum to satisfy child support arrears.

A child's needs are immediate. They cannot be postponed. When support payments are not forthcoming, custodial parents must draw on all resources, including RRSPs. Fairness demands that the same obligation to draw on all personal resources be imposed on child support delinquents.

In 1996, both Manitoba and Saskatchewan enacted legislation which allows the garnishment of pension benefit credits for purposes of maintenance enforcement as a last resort. In Manitoba, the government can seize the amount already banked and garnish future pension credits as they are earned, with no cap. In Saskatchewan, seizure is limited to inactive pension accounts.

The Manitoba legislation received all-party support, and officials in both provinces have informed me that the legislation has been very effective.

In my own case, there are three court orders which restrain the defaulter from receiving, assigning, or dealing in any manner whatsoever with his superannuation credits or CPP entitlements. As matters stand, unless the federal government is intending to be an accomplice in contempt of those court orders, and I have received no assurances on that score, the pension capital will never be paid out to anyone.

Legislation enabling the garnishment of superannuation and CPP credits would provide a mechanism to resolve the stalemate. I was hoping to see such an amendment in Bill C-41. I was sorely disappointed.

In responding to my proposal, the President of the Treasury Board cited actuarial and administrative considerations. In my respectful view, the actuarial consequences of my proposal would be insignificant. It is really a matter of political will.

In May 1996, the same minister defended generous buy-outs of the federal public servants as "the cost for social stability and social peace." Given the impact of default on the lives of children, the removal of protection for federally regulated pensions in cases

saisie-arrêt, mais mon ex-conjoint n'a pas produit de déclaration de revenu pour cette année-là.

L'ex-ministre du Revenu national a reconnu qu'elle avait l'autorité d'exiger la production d'une déclaration, que le contribuable doive de l'impôt ou pas. Elle a admis que le ministère exige habituellement la production de ces déclarations seulement si le contribuable doit de l'argent au gouvernement. En janvier 1997, elle m'a informée que les fonctionnaires du ministère examinaient la question. Depuis lors, il y a eu un remaniement ministériel, et mes demandes en vue de savoir où en est cette question sont tombées dans l'oreille de sourds. Il en est question à la recommandation 4 de mon mémoire.

Je recommande de rédiger la loi de façon à, en dernier recours, permettre la saisie des crédits accumulés dans le RRFP pour que ceux-ci puissent être versés sous la forme d'une valeur de rachat forfaitaire à titre de règlement d'aliments impayés.

Les besoins d'un enfant sont immédiats. Ils ne peuvent pas être remis à plus tard. Quand les aliments ne sont pas versés, il faut que le parent ayant la charge de l'enfant puise dans ses économies personnelles, y compris dans son Régime enregistré d'épargne-retraite. Au nom de la justice, il convient d'obliger l'autre parent à puiser lui aussi dans ses ressources personnelles.

En 1996, le Manitoba et la Saskatchewan ont adopté des lois autorisant, en dernier recours, la saisie-arrêt des prestations de pension au titre de l'application des ordonnances alimentaires. Au Manitoba, le gouvernement peut saisir l'équivalent des sommes impayées et mettre une saisie-arrêt sur les futurs revenus de pension, sans plafonnement. En Saskatchewan, la saisie est limitée aux seuls comptes de pension inactifs.

La loi manitobaine a reçu l'appui de tous les partis, et les hauts fonctionnaires de cette province et de la Saskatchewan m'ont affirmé que ces lois se sont avérées très efficaces.

Dans mon cas, trois ordonnances ont été émises pour interdire au père de mes enfants de percevoir, de céder ou de manipuler de quelque façon ses crédits de pension ou même ses droits au Régime de pensions du Canada. Dans l'état actuel des choses, à moins que le gouvernement fédéral ne se fasse le complice de mon ex-conjoint en infraction aux ordonnances du tribunal — et on ne m'a pas donné d'assurance à ce sujet —, le capital accumulé dans le fonds de pensions ne sera jamais versé à personne.

L'adoption d'une loi autorisant la saisie-arrêt des crédits de pension et des droits au Régime de pensions du Canada permettrait de sortir de l'impasse. J'espérais voir un amendement en ce sens dans le projet de loi C-41. J'ai été très déçue.

En réponse à ma proposition, le président du Conseil du Trésor a invoqué des considérations d'ordre actuariel et administratif. Je vous ferai respectueusement remarquer que les conséquences de ma proposition sur le plan actuariel seraient insignifiantes. Tout cela est, en réalité, une question de volonté politique.

En mai 1996, le même ministre a défendu les généreux rachats d'emplois de fonctionnaires fédéraux en soutenant que c'était «le prix à payer pour assurer la stabilité et la paix sociales». Étant donné les conséquences du non-versement des pensions

of child support default should likewise be viewed as a necessary price for social stability and social peace.

A judge in my own case wrote:

...the Canadian dependents of a fugitive from financial responsibility ought to have more immediate and complete access to any monies the government may have to which the fugitive is or may become entitled.

Indeed, there are numerous precedents for lump-sum payouts from individual public service superannuation accounts in a variety of circumstances, some involving transfers to third parties. I have described those at length in my written submission.

Clearly, both the concept and the calculation of a commuted lump sum have been accepted by Treasury Board in the context of federal pensions. The time is right to implement my proposal, given the government's plans to overhaul the public service pension plan.

Apart from being the right thing to do for all custodial parents with significant arrears, the garnishment of pension credits would be particularly appropriate for custodial parents who were divorced prior to 1986, when pensions were not viewed as property and were not taken into consideration in property settlements. Those custodial parents did not benefit from the Pension Benefits Division Act.

Why the inaction? In my respectful view, the context bothers policymakers. Despite the rhetoric, child support is still not viewed as a serious children's issue and the federal government is not prepared to crack down on the defaulters within its ranks. It should also be noted that there is a high risk of conflict of interest on this issue.

There has been a lot of rhetoric in recent years about children being first in line. Child support enforcement is about the right of children to come first, no matter what. It is about the obligation of parents, the state, and the courts to ensure that this right is a meaningful one.

Bill C-41 introduced some important adjustments to child support enforcement policy, but more comprehensive legislation is required if children are to be first in fact.

That is the end of my opening statement. I would be glad to take questions. I would first like to submit three documents for your consideration in relation to what I have just said.

The first, from the Province of Manitoba, is a letter from the Director of the Maintenance Enforcement Program, including a document entitled "Department of Labour, Pension Commission Update No. 16.1, Garnishment of Pension Benefit Credits for Purposes of Maintenance Enforcement." That is the Manitoba legislation.

alimentaires sur la vie des enfants, on devrait considérer que le retrait de la protection accordée sur les pensions fédérales en cas de non-paiement des aliments est aussi un prix nécessaire à payer pour assurer la paix et la stabilité sociales.

Dans mon propre cas, un juge a écrit:

[...] les Canadiens à charge de celui qui fuit la responsabilité financière devraient avoir un accès plus immédiat et plus complet à l'argent auquel a droit ou pourrait avoir droit cette personne du gouvernement.

En fait, on a souvent permis d'effectuer des prélèvements dans les comptes de pension de la fonction publique, dans différentes circonstances, parfois avec transferts à des tiers. J'ai décrit ces précédents en détail dans mon mémoire.

De toute évidence, ce concept et la notion de valeur de rachat forfaitaire sont acceptés par le Conseil du Trésor pour les pensions des fonctionnaires fédéraux. Étant donné que le gouvernement prévoit remanier le Régime de pensions de la fonction publique, il semble qu'il serait maintenant opportun de donner suite à ma proposition.

Outre que ce serait une bonne chose pour tous les conjoints ayant la garde des enfants et subissant d'importants arriérés, la saisie-arêt des crédits de pension conviendrait particulièrement bien aux conjoints ayant la garde, qui ont divorcé avant 1986, lorsque les pensions n'étaient pas considérées comme des biens et n'étaient pas prises en compte dans la disposition des biens. Ces conjoints ayant la garde n'ont nullement tiré avantage de la Loi sur le partage des prestations de retraite.

Pourquoi une telle inaction? Je dirais, avec tout le respect que je vous dois, que tout ceci ennuie les décideurs. Malgré toutes les fleurs de rhétorique, les pensions alimentaires ne sont toujours pas considérées comme un grave problème touchant les enfants et le gouvernement fédéral n'est pas prêt à poursuivre les fonctionnaires qui contreviennent aux ordonnances de pension alimentaire. Il faut également souligner qu'il existe un gros risque de conflit d'intérêts à cet égard.

On a souvent avancé ces dernières années que les enfants doivent passer en premier. L'exécution des pensions alimentaires représente le droit pour les enfants de passer en premier et c'est aux parents, à l'État et aux tribunaux que revient l'obligation d'accorder à ce droit toute l'importance qu'il mérite.

Le projet de loi C-41 a apporté quelques modifications importantes à la politique d'exécution des pensions alimentaires, mais une loi plus globale s'impose si l'on veut que les enfants passent effectivement en premier.

Ainsi se termine ma déclaration liminaire; je serais heureuse de répondre à vos questions, mais j'aimerais tout d'abord déposer trois documents qui se rapportent à mes propos.

Le premier est une lettre du directeur du Programme d'application des pensions alimentaires et des ordonnances de garde de la province du Manitoba à laquelle est joint un document sur la saisie-arêt des crédits de pension aux fins de l'exécution des pensions alimentaires (ministère du Travail, Bulletin n° 16.1 de la Commission des pensions). Il s'agit donc de la loi manitobaine.



The second, from the Province of Saskatchewan, is a copy of their legislation in regard to the garnishment of pension credits.

The third, which I would like also to have attached, if you agree, to your proceedings, is my submission to the Banking Committee regarding the tax change, which Senator Kirby was good enough to attach to the minutes of the meeting they held on Bill C-92. I have not had time here to cover the tax change but it is a comprehensive document, and I think it is an important issue. If you would agree to that, I would be very happy.

**The Chairman:** We will certainly take them as exhibits here for the benefit of members of the committee. Thank you, Ms Beattie.

**Senator LeBreton:** Thank you very much for appearing, Ms Beattie. When Bill C-41 came into effect, what impact, if any, did it have? What was your anticipation of the effect it might have for your particular case, which obviously is quite similar to a lot of other cases?

**Ms Beattie:** I made a great many recommendations to the Department of Justice and the various other departments involved in preparing the bill. There were two key ones. The first was the criminal offence, which I feel is really important for the tough cases where you have cross-border flight. Civil orders are not recognized internationally. I must say, in my own case, until I succeeded in laying criminal charges, not associated with the default but associated with other things, I did not get anyone's attention. I only got the attention of various officials once there were criminal charges laid. I think that is a sad commentary.

The second important recommendation was the seizure of the pension credits. This would be used only as a last resort. I know that in Manitoba they use it, which you will be able to see from the letter, where the defaulter is outside the province and it is the only resource left.

**Senator LeBreton:** Is it fair to say that Bill C-41 did not make any real difference to your specific case?

**Ms Beattie:** Absolutely not, but then I do not think the legislation, when it first was drafted, was intended to deal with enforcement in any way whatsoever. I would wager that if I had not been banging on the door, the passport suspension would not have been there and neither would the minor provision for pension diversion.

**Senator LeBreton:** I was very interested in your comment that the UN and its agencies are safe havens for people. Have you had any comment from or specific dealings with the United Nations? Have they ever responded to this particular observation that you have made? Have they done anything?

**Ms Beattie:** No. This fellow left in 1985. We have written to everybody at the United Nations, from the janitor on up.

**The Chairman:** He left where in 1985?

Le deuxième document est une copie de la loi de la province de la Saskatchewan relative à la saisie-arrêt des crédits de pension.

Le troisième document que j'aimerais que vous annexiez à vos délibérations, si vous le voulez bien, est le témoignage que j'ai présenté au Comité des banques à propos du changement fiscal, que le sénateur Kirby a eu la gentillesse d'annexer au procès-verbal de la séance sur le projet de loi C-92. Je n'ai pas eu le temps de traiter de ce point, mais il s'agit là d'un document complet sur une question, à mon avis, fort importante. Je vous serais reconnaissante d'accepter d'annexer ces documents.

**Le président:** Très certainement; ils seront utiles aux membres du comité. Merci, madame Beattie.

**Le sénateur LeBreton:** Merci beaucoup d'avoir comparu devant nous, madame Beattie. Lorsque le projet de loi C-41 est entré en vigueur, quel en a été l'impact, si tant est qu'il y en ait eu un? Quel allait en être, selon vous, l'impact sur votre cas particulier, qui de toute évidence ressemble à beaucoup d'autres cas?

**Mme Beattie:** J'ai fait un grand nombre de recommandations au ministère de la Justice et aux divers autres ministères participant à la préparation du projet de loi. Deux d'entre elles sont particulièrement importantes. La première vise l'infraction criminelle, solution qui, à mon avis, est très importante dans les cas difficiles de fuite à l'étranger. Les ordonnances civiles ne sont pas reconnues au plan international. Je dois dire que dans mon cas personnel, ce n'est que lorsque j'ai réussi à porter des accusations au criminel, n'ayant rien à voir avec le non-versement de la pension alimentaire mais avec d'autres problèmes, que l'on a commencé à faire attention à moi. Ce n'est que lorsque j'ai porté des accusations au criminel que divers fonctionnaires se sont intéressés à mon cas. C'est une constatation assez triste.

La deuxième recommandation importante vise la saisie des crédits de pension; ce serait une solution de dernier recours. Je sais que cela se fait au Manitoba, ainsi que l'indique la lettre, lorsque le contrevenant est à l'extérieur de la province et qu'il ne reste que cette solution.

**Le sénateur LeBreton:** Peut-on dire que le projet de loi C-41 n'a pas vraiment fait de différence dans votre cas particulier?

**Mme Beattie:** Exactement, mais je ne crois pas que cette loi, au moment de sa rédaction, visait à régler la question de l'exécution. Je parie que si je n'avais pas tapé du poing sur la table, la suspension des passeports n'y serait pas prévue ni non plus la disposition mineure relative à la distraction de pensions.

**Le sénateur LeBreton:** Vous avez dit que l'ONU et ses organisations sont des refuges sûrs, ce qui m'a beaucoup intéressée. Avez-vous été contactée par les Nations Unies? N'avez-vous jamais reçu de réponse à ce que vous disiez? Les Nations Unies ont-elles fait quoi que ce soit?

**Mme Beattie:** Non. Cet homme est parti en 1985; nous avons écrit à tous les employés des Nations Unies, à tous les niveaux hiérarchiques.

**Le président:** Il est parti en 1985?

**Ms Beattie:** Left Canada. He was on an executive exchange. We tried sending letters, both from me personally and from my lawyer. We went right up to the director general. We never received any response. Finally, Stephen Lewis agreed to make some representations on my behalf.

**The Chairman:** When he was ambassador?

**Ms Beattie:** I think it was subsequent to that. He did this on his own time. We were very upset that someone could enrich himself in this way, that the organization was paying out these allowances even in the face of knowing that child support was not being paid, school fees were not being paid, and so on. Stephen Lewis reported to me that the director general said to him that they were very reluctant to finger a Canadian.

We have also heard since that their policy is that, as long as there is a court order that says that child support and school fees are to be paid, their assumption is that that is being done. If it is not being done, it is between me and him. Basically, they will not get involved.

**Senator LeBreton:** They have just washed their hands of it.

**Ms Beattie:** They have washed their hands of it. I find this completely unacceptable.

**Senator LeBreton:** Is it correct to say that the income this individual is paid takes into account the fact that he has children, so, therefore, he is benefiting monetarily from having children even though you are not seeing any benefit yourself, nor are the children?

**Ms Beattie:** That is right, particularly where school fees are involved. The only way I could have prevented that would have been to take the kids out of school. I was not prepared to do that.

**Senator LeBreton:** I am glad that you are going to table with the committee the Manitoba and Saskatchewan legislation. Manitoba seems to be a little farther ahead on this. Have you received any reports as to how this is working now in Manitoba?

**Ms Beattie:** I am attaching a letter. It is a year out of date, but it gives you some statistics as at December, 1996. They had issued 60 orders and collected approximately \$250,000, with the payments ranging from \$1,000 to nearly \$45,000.

**Senator LeBreton:** What does that represent? Does that mean those 60 orders are completed? Are these success stories?

**Ms Beattie:** These are 60 orders where they actually garnisheed the pension credits and paid out the money. She said it totalled \$250,000, payments ranging from \$1,000 to nearly \$45,000.

In my case, if the pension were paid out as a lump sum, I have calculated it might be \$100,000 or even \$200,000, depending on various factors. In my own case, the arrears absolutely overwhelm any lump sum, however they wish to calculate it.

**Mme Beattie:** Il a quitté le Canada à l'occasion d'un échange de cadres de direction. Moi-même et mon avocat ont envoyé des lettres à tous les niveaux jusqu'à celui du directeur général sans jamais recevoir de réponse. Finalement, Stephen Lewis a accepté d'intervenir.

**Le président:** Lorsqu'il était ambassadeur?

**Mme Beattie:** Non, après, je crois, et en dehors de ses fonctions. Cela nous dérangeait énormément que quelqu'un puisse s'enrichir ainsi, que l'organisation versait ces indemnités tout en sachant que la pension alimentaire n'était pas versée, que les frais d'études n'étaient pas payés, et cetera. Stephen Lewis m'a signalé que le directeur général lui avait expliqué qu'ils étaient peu disposés à accuser un Canadien.

Nous avons appris depuis que tant qu'une ordonnance judiciaire relative à la pension alimentaire et aux frais d'études est en vigueur, les Nations Unies prennent pour acquis qu'elle est exécutée. Dans le cas contraire, c'est une affaire entre les conjoints et les Nations Unies ne s'en mêlent pas.

**Le sénateur LeBreton:** Elles ne s'en occupent tout simplement pas.

**Mme Beattie:** Effectivement, ce qui, à mon avis est tout à fait inacceptable.

**Le sénateur LeBreton:** Si je comprends bien, le revenu versé à ce particulier tient compte du fait qu'il a des enfants; par conséquent il profite financièrement d'avoir des enfants, même si vous-même ou vos enfants n'en tirez absolument aucun profit?

**Mme Beattie:** C'est particulièrement vrai dans le cas des frais d'études. La solution pour moi aurait été de ne pas inscrire mes enfants à un programme d'études, ce que je n'étais pas prête à faire.

**Le sénateur LeBreton:** Je suis heureuse que vous déposiez auprès du comité la loi du Manitoba et celle de la Saskatchewan. Le Manitoba semble être un peu plus avancé à ce sujet. Savez-vous comment tout cela fonctionne maintenant au Manitoba?

**Mme Beattie:** Je joins ici une lettre qui remonte déjà à une année, mais qui donne quelques statistiques valables en décembre 1996. Le Manitoba a émis 60 ordonnances et perçu près de 250 000 \$, les paiements allant de 1 000 \$ à près de 45 000 \$.

**Le sénateur LeBreton:** Qu'est-ce que cela représente? Cela veut-il dire que ces 60 ordonnances sont exécutées? S'agit-il de réussites?

**Mme Beattie:** Il s'agit de 60 ordonnances qui ont permis de procéder à la saisie-arrêt de crédits de pension et de verser ces sommes. Au total, cela atteint 250 000 \$, les paiements allant de 1 000 \$ à près de 45 000 \$.

Dans mon cas, si la pension était payée sous forme de somme forfaitaire, d'après mes calculs, elle s'élèverait à 100 000 \$, voire même 200 000 \$, en fonction de divers facteurs. Dans mon propre cas, indépendamment de la façon dont on ferait les calculs, les arriérés dépassent de beaucoup n'importe quelle somme forfaitaire.



**Senator LeBreton:** So we have now precedent that this can be done.

**Ms Beattie:** I had hoped that when Betty Ann Pottruff appeared, she would mention the Saskatchewan legislation because it is very similar. She told me that she had told the Department of Justice here that the amendment relating to pensions in Bill C-41 was absolutely not helpful to them. It is too little, too late. It only kicks in when the person is 50 years old and retired, and the account has to be inactive and so on.

There are two provinces now which have really cracked down in a significant way. They only use it as a last resort. If one lever does not work, you go up to the next level and increase the pressure a notch.

This is the way they deal with child abductions. They start at a low level and then lay on the lumber in increasing strengths. If you do not have these provisions, especially the criminal sanction, then you have a huge loophole. These guys know civil orders mean absolutely nothing once you are across the border.

**Senator LeBreton:** In legislation like this, the people who are meant to be helped are the children. You do not have to answer this if you do not want, but can you tell us what kind of impact this ongoing struggle has had on your children? Have they been able — thanks to you largely, I am sure — to go on with their lives and not let this consume them as well?

**Ms Beattie:** Only recently, once they have become adults, have they become fully aware of all that has gone on. They are quite mature about it all. They were affected most of all in their self-esteem. Kids often do not think of these things in money terms. The custodial parents do but, for the kids, it is more a matter of self-esteem. My children knew he was not paying and they knew he had left the country. We were very lucky because my parents stepped in, so in that sense there was continuity in their lives, but I would say that custodial parents as a rule do not have that kind of support, and the kids suffer.

Lately my children have turned a corner. For them now it is a principle. Whether or not we get the money now does not matter. What they want is to have policies put in place that would ensure to the extent possible that this would not happen again. That is why I have been sitting here in the background. When Betty Ann Pottruff said they had taken away four passports and that that had worked, I was able to go home and tell that to the kids. I said it did not work for us but it worked for four people, and they smiled.

**Senator LeBreton:** I must say, in answer to the comments about the seizing of a passport being degrading, what about the people who are on the other side of that problem?

**Le sénateur LeBreton:** Il existe donc un précédent prouvant que cela peut se faire.

**Mme Beattie:** J'avais espéré qu'au moment de sa comparution, Betty Ann Pottruff ferait mention de la loi de la Saskatchewan, car elle est très semblable. Elle m'a dit qu'elle avait indiqué au ministère de la Justice de cette province que la modification du projet de loi C-41 relative aux pensions était complètement inutile. Elle est peu importante et arrive trop tard, puisqu'elle n'intervient que lorsque le conjoint a 50 ans, qu'il est à la retraite, que le compte est inactif, et cetera.

À l'heure actuelle, deux provinces ont pris des mesures énergiques comme solution de dernier recours. Si une solution ne marche pas, on passe à la suivante pour exercer davantage de pression.

C'est ce que l'on fait dans le cas d'enlèvement d'enfants. On sévit d'abord doucement avant d'alourdir progressivement les sanctions. Sans de telles dispositions, notamment la sanction criminelle, on offre la possibilité d'échappatoires. Ces hommes savent que les ordonnances civiles ne veulent absolument rien dire à l'étranger.

**Le sénateur LeBreton:** Une loi telle que celle-ci vise à aider les enfants. Vous n'êtes pas obligée de me répondre, mais pouvez-vous nous dire le genre d'impact que cette lutte constante a eu sur vos enfants? Ont-ils été en mesure — grâce à vous essentiellement, j'en suis sûre — de vivre normalement sans se laisser miner par ce problème?

**Mme Beattie:** Ce n'est que récemment, depuis qu'ils sont devenus adultes, qu'ils ont commencé à prendre pleinement conscience de ce qui s'est passé. Ils font preuve de beaucoup de maturité à ce sujet. C'est au niveau de l'estime de soi qu'ils ont été le plus affectés. Les enfants n'envisagent pas souvent ce problème sous l'angle financier, contrairement au conjoint qui a la garde; pour les enfants, il s'agit davantage d'une question d'estime de soi. Mes enfants savaient que leur père ne payait pas et qu'il avait quitté le pays. Nous avons eu beaucoup de chance parce que mes parents m'ont aidée; dans ce sens, il y a eu continuité dans leur vie, mais je dirais qu'en général, le conjoint qui a la garde ne bénéficie pas de ce genre d'appui et les enfants souffrent de la situation.

Dernièrement, mes enfants ont un autre point de vue; il s'agit pour eux maintenant d'une question de principe. Que nous obtenions l'argent ou non importe peu. Ce qu'ils veulent, par contre, c'est que l'on adopte des politiques pour que cela ne se reproduise plus, dans la mesure du possible. C'est pourquoi je me suis tenue à l'écart. Lorsque Betty Ann Pottruff a dit que la confiscation de quatre passeports avait donné des résultats, je l'ai dit à mes enfants en soulignant que cela n'avait peut-être pas marché dans notre cas, mais dans celui de quatre autres personnes, ce qui les a comblés d'aise.

**Le sénateur LeBreton:** Pour répondre à ce qui a été dit au sujet de l'humiliation que représente la saisie d'un passeport, je dirais qu'il faut aussi penser à ceux qui sont de l'autre côté de la barrière.

**The Chairman:** Do I understand correctly that, in your case, the defaulter is a person who was a federal public servant and is now with the United Nations?

**Ms Beattie:** He worked for the United Nations for about 12 years. He was not paid from Canada but he was on an interchange from Privy Council Office as it turns out.

**The Chairman:** He was a federal public servant?

**Ms Beattie:** He was a federal public servant who took leave to work at WHO in Geneva and basically kept renewing that every two years. He does not work there any longer, but to my knowledge he is still offshore.

**The Chairman:** He is out of country. Is it your view that federal governments over the years have been lax in enforcing orders against their own employees, or is it simply that federal policy is inadequate, or both?

**Ms Beattie:** I think it is both. Certainly our communications with the Privy Council Office would indicate that when push comes to shove, the power is always on the other side. I do not know whether it is the same in court, but it was throughout all my court experiences. The three-piece suit gets believed. It was an uphill battle for me to get the credibility. With the government, it was a bit of both.

**The Chairman:** You went to court to seek relief, as it were. I think that is the legal term. The Attorney General of Canada opposed you. Was it on constitutional grounds? What were the grounds for the Attorney General?

**Ms Beattie:** The first time we met up with the Attorney General was when we got wind of the fact that this fellow was trying to roll his public servant pension out into the UN plan in New York. For us, that would have had devastating consequences. We took the government to court to try to get, in effect, a restraining order. We had orders where judges had said this fellow cannot deal with his pension in any way and we sent them off to Treasury Board and asked them, "Will you obey the spirit of these orders?" They did not give us those assurances. They basically said, "If this fellow defies the court order, we cannot do anything to help you." That indicated to me that if he had tried, in contempt of those court orders, to roll the pension out, the government would have just sat back and watched it happen. We could not afford to let that happen so we actually tied the government up in court during the window of opportunity when it could have been done, and in that way prevented it from happening.

**The Chairman:** Was there a finding against the government?

**Ms Beattie:** No. What happened basically was that the motion was adjourned and no-one ever brought it back. It went into legal limbo. By tying the government up, they could not take any action on his request because there was a court proceeding pending. That

**Le président:** Ai-je bien compris que dans votre cas, le contrevenant était fonctionnaire fédéral et qu'il est maintenant détaché aux Nations Unies?

**Mme Beattie:** Il a travaillé pour les Nations Unies pendant près de 12 ans. Il n'était pas payé par le Canada, mais participait à un échange du Bureau du Conseil privé.

**Le président:** C'était un fonctionnaire fédéral?

**Mme Beattie:** C'était un fonctionnaire fédéral qui a pris congé pour travailler à l'OMS à Genève et qui, en fait, renouvelait son contrat tous les deux ans. Il ne travaille plus là-bas maintenant, mais, autant que je sache, il est toujours à l'étranger.

**Le président:** Il n'est pas au Canada. Selon vous, est-ce que les gouvernements fédéraux, au fil des ans, ont fait preuve de laxisme en ce qui concerne l'exécution d'ordonnances à l'endroit de leurs propres employés ou est-ce que la politique fédérale est simplement inadéquate, ou les deux?

**Mme Beattie:** Les deux, je crois. Si je m'en tiens aux contacts que nous avons eus avec le Bureau du Conseil privé, en mettant les choses au pire, je dirais que c'est toujours l'autre partie qui l'emporte. Je ne sais pas si c'est la même chose au tribunal, mais c'est certainement ce qui a été mon expérience. L'homme bien habillé est digne de confiance. Obtenir quelque crédibilité que ce soit a été pour moi une lutte incessante. Avec le gouvernement, c'était un peu les deux.

**Le président:** Vous êtes allée au tribunal pour demander une mesure de redressement; je crois que c'est l'expression juridique. Le procureur général du Canada s'y est opposé. Était-ce pour des motifs d'ordre constitutionnel? Quels étaient les motifs du procureur général?

**Mme Beattie:** Nous avons rencontré le vérificateur général pour la première fois, lorsque nous avons appris que cet homme essayait de transférer sa pension de fonctionnaire dans le régime des Nations Unies à New York. Les conséquences en auraient été désastreuses pour nous. Nous avons amené le gouvernement devant les tribunaux pour essayer, en fait, d'obtenir une injonction. Nous avions des ordonnances dans lesquelles les juges indiquaient que cet homme ne pouvait pas transférer sa pension; nous les avons envoyées au Conseil du Trésor en posant la question suivante: «Allez-vous respecter ces ordonnances?» On ne nous a pas donné de garantie, mais on nous a dit: «Si cet homme ne respecte pas l'ordonnance du tribunal, nous ne pouvons rien faire pour vous aider.» Cela m'a montré que s'il avait essayé de transférer sa pension, malgré ces ordonnances judiciaires, le gouvernement l'aurait laissé faire. Nous ne pouvions pas l'accepter et c'est pour cela que nous avons bloqué le gouvernement au tribunal au moment propice; c'est ce qui nous a permis d'empêcher que cela se produise.

**Le président:** Le tribunal est-il arrivé à une conclusion défavorable à l'endroit du gouvernement?

**Mme Beattie:** Non. Ce qui est arrivé, c'est que la motion a été suspendue et personne ne l'a jamais présentée de nouveau. Elle est toujours en suspens, juridiquement parlant. Se retrouvant dans une telle posture, le gouvernement n'a pas pu donner suite à sa



is how we prevented it. We would never have got that restraining order.

**The Chairman:** That is not permanent, is it? Of course, he is no longer with the UN.

**Ms Beattie:** Now he is past the window of opportunity when he could have done it.

**The Chairman:** But their legal right to do what they were apparently proposing to do has not been successfully challenged as we sit here, right?

**Ms Beattie:** You mean the Attorney General?

**The Chairman:** The government, the Privy Council, Treasury Board.

**Ms Beattie:** Yes.

**The Chairman:** In other words, the law as it now stands is that they could proceed to allow a defaulter, who is subject to a court order with regard to his superannuation benefits, to fold his or her superannuation benefits into some international agency?

**Ms Beattie:** The mechanism is still there. I believe — and this is one of my recommendations — Bill C-41 made a very small amendment, the practical effect of which would be that if there are arrears registered with the government and someone attempts to use this reciprocal agreement, then the lump sum that would normally go to New York is subject to garnishment. That provision is there, but it does not protect people in my situation. In my instance, the arrears before he left were very small. The pension could have been rolled out and then the arrears explored.

**The Chairman:** Where is the pension now?

**Mrs. Beattie:** We think it is still here, but no-one has ever told me it is still here.

**The Chairman:** You do not have access to it?

**Ms Beattie:** No.

**The Chairman:** Why?

**Ms Beattie:** It is not being paid out, and it is not subject to garnishment until it starts to be paid out. As I said, there are three orders that prevent the payout. We had to tie it up in a Gordian knot. Bill C-41 did not help me because I cannot get an order that would trigger the payment. Even if I did, the amount that is to be paid out on a monthly basis is not worth the price of going to get an order. It would be extremely difficult and costly to get the order. The pension is tied up. I do not foresee anyone getting it unless something like the Manitoba legislation is put into place.

**The Chairman:** You say the amount is not large.

**Ms Beattie:** If it were paid out in a lump sum, it would be \$100,000, which is something towards a \$500,000 debt.

**The Chairman:** Do other senators have questions?

demande, puisqu'une action était en instance. C'est comme cela que nous l'avons empêché. Nous n'aurions sinon jamais obtenu cette injonction.

**Le président:** Ce n'est pas permanent, n'est-ce pas? Il n'est plus avec les Nations Unies bien sûr?

**Mme Beattie:** Il a laissé passer sa chance.

**Le président:** Pour l'instant cependant, personne n'a réussi à contester leur droit légal de faire ce qu'ils se proposaient de faire, n'est-ce pas?

**Mme Beattie:** Voulez-vous parler du procureur général?

**Le président:** Je veux parler du gouvernement, du Conseil privé, du Conseil du Trésor.

**Mme Beattie:** Effectivement.

**Le président:** Autrement dit, d'après la loi actuelle, ils pourraient permettre à un contrevenant qui est sous le coup d'une ordonnance judiciaire de transférer ses prestations de pension dans le régime d'une organisation internationale?

**Mme Beattie:** Le mécanisme existe toujours. Je crois — et c'est l'une de mes recommandations — que le projet de loi C-41 prévoyait une légère modification dont l'effet pratique serait le suivant: si des arriérés sont enregistrés auprès du gouvernement et que quelqu'un essaye de se servir de cet accord de réciprocité, la somme forfaitaire qui normalement irait à New York fait l'objet d'une saisie-arrêt. Cette disposition existe, mais ne protège pas ceux qui se trouvent dans une situation comme la mienne. Dans mon cas particulier, les arriérés avant son départ étaient très peu élevés. Si des prestations de pension étaient versées, on pourrait envisager la possibilité de recouvrer les arriérés.

**Le président:** Où se trouve cette pension maintenant?

**Mme Beattie:** Nous pensons qu'elle est toujours là-bas, mais personne ne me l'a jamais dit.

**Le président:** Vous n'y avez pas accès?

**Mme Beattie:** Non.

**Le président:** Pourquoi?

**Mme Beattie:** Elle n'est pas versée et ne peut faire l'objet d'une saisie-arrêt tant qu'elle ne l'est pas. Comme je l'ai dit, trois ordonnances empêchent le versement. Nous avons dû faire un véritable noeud gordien. Le projet de loi C-41 ne m'a pas aidée, car je ne peux obtenir d'ordonnance qui déclencherait le versement. Même si je le faisais, le montant mensuel prévu ne vaut pas le coût que représente l'obtention d'une ordonnance. Il serait extrêmement difficile et coûteux d'obtenir l'ordonnance en question. Personne ne peut y avoir accès, à moins qu'une loi comme celle du Manitoba ne soit mise en place.

**Le président:** Vous dites que le montant n'est pas important.

**Mme Beattie:** S'il était versé sous forme de forfait, il s'agirait de 100 000 \$ pour une dette de 500 000 \$.

**Le président:** Y a-t-il d'autres sénateurs qui ont des questions à poser?

**Senator Maheu:** I want to understand something you said earlier. Provincial authorities have absolutely no agreement with the federal government whereby they can help you if, say, your ex-husband was in another province. Is there any way the federal government can gain access to the revenues in those provinces? You said they could not do so for those out of the country. What about interprovincially?

**Ms Beattie:** I think you would find that people with interprovincial problems find the enforcement agencies are not helpful. My order was registered with the Ontario office very briefly. They got me into more trouble. They did not do anything to help me but they got me into a great deal of difficulty. When agencies use reciprocal orders, they are really reluctant to deal with the difficult cases. They are more concerned with the easy ones because then they appear as successes on their statistics. The people with difficult cases get dealt with when they have time.

Reciprocal agreements, when they are used, can get you into great difficulty because a common reaction to an enforcement procedure is to try a variation proceeding. Those proceedings will be heard, not in the province where the child lives but in the other province, so you can get into considerable difficulties.

I was told that even though there is a reciprocal agreement between Ontario and some of the European nations, if I ever tried to enforce payment, I would end up in a variation proceeding in France, which would get to a certain point and then he would move to Switzerland, and we would have to start all over again. This is why it is really important and more efficient to bring the people back from another province to the province where the child lives, or from another country to where the child lives, because that is where the legal proceedings have taken place.

**Senator Maheu:** It would take an extradition treaty, then.

**Ms Beattie:** That is right. To some extent, the passport legislation is intended to try to remedy that problem but I think you need all of the levers because from what I heard at the committee that was studying international child abduction, it was quite clear that you should throw all the levers at once and perhaps one of them will work.

**Senator Maheu:** I believe Prince Edward Island is having some success with garnishment of licences and passports. You might look into that.

**Ms Beattie:** Pam Dunlop, who is the Manitoba enforcement director, told me that the threat against a driver's licence has really been the most effective tool for them. I think that is understandable. The passport threat was really intended for more difficult cases.

**Senator Maheu:** Such as yours.

**Le sénateur Maheu:** J'aimerais comprendre ce que vous avez dit un peu plus tôt. Les autorités provinciales n'ont absolument aucun accord avec le gouvernement fédéral leur permettant de vous aider si, par exemple, votre ex-conjoint se trouve dans une autre province. Le gouvernement fédéral peut-il avoir accès de quelque façon que ce soit aux revenus dans ces provinces? Vous avez dit qu'il ne pouvait y avoir accès dans le cas de ceux qui se trouvent à l'étranger. Qu'en est-il de ceux qui se trouvent dans d'autres provinces?

**Mme Beattie:** Vous allez probablement vous rendre compte que les organismes d'exécution ne sont pas utiles pour ceux qui ont des problèmes «interprovinciaux». Mon ordonnance a été enregistrée très brièvement en Ontario, ce qui a causé encore plus de problèmes. Cela ne m'a absolument pas aidée, mais au contraire a créé davantage de difficultés. En ce qui concerne les ordonnances de réciprocité, les organismes sont très peu portés à s'occuper des cas difficiles, et préfèrent les plus faciles, car ils apparaissent ainsi dans leurs statistiques dans la colonne des succès. Ils ne s'occupent des cas difficiles que lorsqu'ils en ont le temps.

Les accords de réciprocité peuvent créer beaucoup de problèmes, car en cas de procédure d'exécution, on a habituellement tendance à essayer une poursuite modificative. Cette poursuite sera entendue non pas dans la province où vit l'enfant, mais dans l'autre province, si bien que cela entraîne de grosses difficultés.

J'ai appris que même s'il y avait accord de réciprocité entre l'Ontario et certains pays d'Europe et que j'essayais de faire exécuter le paiement, je me retrouverais avec une poursuite modificative en France; ensuite, mon ex-conjoint pourrait déménager en Suisse, si bien qu'il faudrait tout recommencer. C'est la raison pour laquelle il est vraiment important et plus efficace de ramener l'ex-conjoint d'une autre province ou d'un autre pays dans la province où vit l'enfant, puisque c'est là que les poursuites judiciaires ont été entamées.

**Le sénateur Maheu:** Il faudrait donc un traité d'extradition.

**Mme Beattie:** C'est exact. Dans une certaine mesure, la législation sur les passeports vise à rectifier ce problème, mais je crois qu'il faut mettre toutes les mesures disponibles en œuvre, car d'après ce que j'ai compris du comité chargé d'examiner la question de l'enlèvement international d'enfants, il apparaît clairement que toutes les mesures disponibles doivent être mises en œuvre en même temps en espérant que l'une d'elles donne les résultats escomptés.

**Le sénateur Maheu:** Je crois que l'Île-du-Prince-Édouard arrive à certains résultats grâce à la saisie-arrêt des permis et des passeports. Vous pourriez peut-être examiner la situation.

**Mme Beattie:** Pam Dunlop, directrice des mesures d'exécution du Manitoba, m'a indiqué que la menace de retrait du permis de conduire a été l'outil le plus efficace dans cette province. Cela se comprend. La menace de suspension du passeport vise en fait les cas plus difficiles.

**Le sénateur Maheu:** Comme le vôtre.



**Ms Beattie:** Yes, although I would have done it differently. I do not think the government should have abdicated responsibility to the enforcement agencies for anything to do with passports. It should have been kept within the federal program, but that is neither here nor there.

**The Chairman:** If there are no further questions, do you have any final comments you wish to make? Unfortunately, two members who as you have observed participate in the committee quite actively, as others do, are out of town, I think with the Joint Committee on Custody and Access. Some of our members are doing double duty.

**Ms Beattie:** Just to repeat, there are two recommendation I would really like to see come out of this. The first is the criminal offence because I think it would work as a deterrent, and for my kids it would provide the recognition that this is a serious issue. The Criminal Code is our standard of right and wrong.

When I would go to the police or to the employer, they would say, "But he has not done anything wrong." Having this in the Criminal Code would mean they have done something wrong. It recognizes it for what it is, which really is the failure to provide the necessities of life. It is not a money issue between spouses. This is about taking care of your kids.

I thought, if we have some time, I might just read the recommendations that I made on the tax change because they might trigger some questions.

**The Chairman:** Yes, I see them there. We have five minutes.

**Ms Beattie:** I recommended, first of all, that the existing deduction-inclusion system be retained if one tax structure is to be applied across the board. You can see I do not agree with the government on this issue, and I do have a tax background.

Second, it was my recommendation that as an optimum, the Income Tax Act be amended so that deduction-inclusion is the rule, unless an order, judgment or written agreement provides that the relevant deduction and inclusion paragraphs of the Income Tax Act are not to apply; in other words, there should be a choice. The old system would be retained, but for the few who would benefit from the new structure, it would be possible if there was a judgment saying that.

There is actual precedent for choice in the Income Tax Act in relation to specific purpose payments. For example, if you are paying tuition, normally that would not be included in the custodial parent's income, but if a judge writes an order saying that it should be or is going to be, then it will be. So there is a precedent already in the sphere of child support for that.

My third recommendation was — and this is where I will differ from the men's groups — that any decision to opt out of the existing deduction-inclusion system — and I say "existing" because I was writing this back then — be left in the hands of the

**Mme Beattie:** Oui, mais j'aurais agi différemment. Je ne crois pas que le gouvernement aurait dû renoncer à sa responsabilité en matière de passeports pour la confier aux organismes d'exécution. Il aurait dû la conserver, car maintenant la situation est assez floue.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, voulez-vous conclure? Malheureusement, deux membres de notre comité qui, comme vous avez pu l'observer, sont très actifs, comme d'autres d'ailleurs, ont dû s'absenter pour siéger au sein du comité mixte sur la garde et le droit de visite. Certains de nos membres ont un double mandat.

**Mme Beattie:** Permettez-moi de redire que j'aimerais vraiment voir adopter deux recommandations. La première vise l'infraction criminelle, car je pense que ce serait un élément de dissuasion qui en plus, ferait comprendre aux enfants que la question est prise au sérieux. Le Code criminel est ce qui nous permet de différencier le bien du mal.

Lorsque je m'adressais à la police ou à l'employeur, on me répondait: «Mais il n'a rien fait de mal». Le fait d'ajouter au Code criminel une telle infraction signifierait qu'il a fait quelque chose de mal et reconnaîtrait l'infraction réelle, soit le fait de ne pas subvenir aux besoins des enfants. Ce n'est pas une question d'argent entre conjoints, mais plutôt une question de responsabilité à l'égard des enfants.

Si nous en avons le temps, j'aimerais lire mes recommandations au sujet des modifications fiscales, car elles pourraient susciter quelques questions.

**Le président:** Oui, je les vois ici. Nous avons cinq minutes.

**Mme Beattie:** J'ai recommandé, tout d'abord, de conserver le régime actuel de la déduction et de l'inclusion si un seul régime fiscal doit être appliqué de façon généralisée. Vous pouvez voir que je ne suis pas d'accord avec le gouvernement à ce sujet et je souligne que j'ai une formation fiscale.

Deuxièmement, en guise de solution optimale, je recommande que la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifiée de telle façon que le principe de la déduction et de l'inclusion soit la règle, sauf si une ordonnance, un jugement ou une entente écrite stipule qu'il ne faut pas appliquer les dispositions pertinentes de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à la déduction et à l'inclusion; en d'autres termes, il faut un choix. L'ancien régime serait conservé, mais pour les rares personnes qui tireraient avantage du nouveau régime, ce serait possible en cas de jugement.

Il existe un précédent en matière de choix dans la Loi de l'impôt sur le revenu à l'égard des paiements à des fins déterminées. Par exemple, si vous payez les frais de scolarité, habituellement ce n'est pas inclus dans le revenu du conjoint ayant la garde, mais si un juge rend une ordonnance indiquant que cela doit l'être ou va l'être, c'est ce qui se produira. Il existe donc déjà un précédent dans le domaine de la pension alimentaire à cet effet.

Ma troisième recommandation indiquait — et c'est là que je m'oppose aux groupes d'hommes — que toute décision de ne pas se prévaloir du régime actuel d'inclusion et de déduction — et je dis «actuel» car j'ai écrit cette recommandation à ce moment-là

recipient custodial parent, and that such an election be similar to informed consent. I said that because under the new tax rules, it is the custodial parents who bear the brunt. Because of the guidelines, the old income-splitting benefit will no longer be able to be retained by the non-custodials as they could be under the old system where judges were making all kinds of different awards. The ones who really bear the brunt, depending on which tax system is in place, are the custodial parents and the kids.

I said "informed consent" because there are severe consequences, many of which custodial parents are not aware of. I mentioned specifically RRSP contribution room. Informed consent gets the government off the hook. Also, when you give them the choice, the parents are on the hook. As it is, a lot of these custodial parents wake up at some point and realize they would have been better off had made a different election, and they will point the finger at the Minister of Finance saying that he did not tell them this.

The fourth recommendation I made was that the Revenue Canada review its information for single parents, as well as its advisory services, with a view to making taxation and financial planning a less intimidating subject for custodial parents and for women generally. If women and custodial parents had been educated, I think they would have realized the benefits of the old structure. After I take half an hour explaining the system to some custodial parents, they say, "Oh, now I see how paying taxes can end up giving me more." It is a concept that is very difficult for people to understand.

This is very timely because there was an article in the *Star* this weekend saying girls lack confidence in dealing with boys and money. It is really true. Women are not brought up to deal with money. I must say in my own case, when I was divorced, I had not a clue. Everything I learned about money I have learned the hard way. What I found is that it is empowering if you can go into Revenue Canada and not have them bowl you over, and if you can go into your bank and have the confidence to make your investments, and if you can fill out your income tax return. It is empowering. I think the government missed out there. They kind of took advantage of ignorance to put in place something that would hurt.

**The Chairman:** Are you finished with those recommendations? I want to ask you one question before you go.

**Ms Beattie:** I have two more, one of which relates to enforcement matters, and that is that the government implement a national advanced maintenance child support system. This was part of the alternative federal budget and it was something that I have rather close to my heart because it is like a targeted family allowance. You use the tax structure and whatever is in place to get money from the non-custodial parent and put it through the tax structure to the custodial parent. I have a real soft spot for that particular recommendation because my father was the person who came up with the idea for the family allowance and he is the one

— soit laissée entre les mains du parent bénéficiaire ayant la garde des enfants, et qu'un tel choix fasse l'objet d'une forme de consentement éclairé. Si j'avance cet argument, c'est parce que, en vertu des nouvelles règles fiscales, ce sont les conjoints ayant la garde qui se retrouvent en mauvaise posture. À cause des lignes directrices, le fractionnement du revenu ne sera plus à l'avantage des conjoints n'ayant pas la garde contrairement à ce qui se passait sous l'ancien régime où les juges rendaient toutes sortes de décisions. Ce sont les conjoints ayant la garde et les enfants qui se retrouvent véritablement en mauvaise posture en raison du régime fiscal en place.

Si je parle de «consentement éclairé», c'est parce que les conséquences sont graves et que les conjoints ayant la garde n'en ont souvent pas conscience. J'ai parlé plus précisément des droits de cotisation au RÉER. Le consentement éclairé tire le gouvernement d'un mauvais pas, alors que lorsqu'on leur donne le choix, les parents sont coincés. En fait, beaucoup des conjoints ayant la garde se réveillent à un moment donné et se rendent compte qu'il aurait mieux valu qu'ils aient fait un choix différent; ils risquent alors d'accuser le ministre des Finances de ne pas les avoir prévenus.

Je propose dans ma quatrième recommandation que Revenu Canada révise ses documents d'information destinés aux parents seuls ainsi que ses services consultatifs pour faire en sorte que l'impôt paraisse moins intimidant aux parents ayant la charge d'enfants et, de façon générale, aux femmes. Si les femmes et les conjoints ayant la garde avaient été informés, je crois qu'ils se seraient rendu compte des avantages de l'ancien régime. Au bout d'une demi-heure d'explication que je donne à certains parents ayant la garde, ils me disent: «Je vois maintenant comment l'impôt peut finir par me rapporter davantage.» C'est un concept très difficile à comprendre.

Cela tombe à point nommé, puisque cette fin de semaine un article paru dans le *Star* révèle que les filles manquent de confiance face aux garçons et à l'argent. C'est très vrai. Les femmes ne sont pas élevées pour s'occuper d'argent. Je dois dire que pour ma part, lorsque j'ai divorcé, je n'y connaissais rien. J'ai appris à la dure tout ce que je sais de l'argent. J'ai découvert que le fait de pouvoir m'adresser à Revenu Canada sans me faire intimider, faire des investissements à la banque et remplir ma déclaration d'impôt me permettait de me prendre en charge et assurait mon autonomie. Je crois que le gouvernement n'a pas rempli ses responsabilités, mais qu'il a profité de l'ignorance des gens pour instaurer un régime qui ferait mal.

**Le président:** Avez-vous fini de lire ces recommandations? J'aimerais vous poser une question avant que vous ne partiez.

**Mme Beattie:** J'en ai deux autres; l'une vise les questions d'exécution; je recommande que le gouvernement mette en place un régime national d'avances de pensions alimentaires pour enfants. Cela faisait partie de l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral et j'y tiens beaucoup, car c'est en quelque sorte une allocation familiale ciblée. Il s'agit de se servir du régime fiscal et de ce qui existe pour obtenir de l'argent du conjoint n'ayant pas la garde afin de le remettre au conjoint ayant la garde par l'entremise du régime fiscal. Je tiens particulièrement à cette recommandation, car c'est mon père qui a eu l'idée des



who sold it to Prime Minister Mackenzie King. I push that every time I can.

The last recommendation I made was that the government, in order to avoid some of the problems of this new structure, should put in an amendment which would allow custodial parents to deduct their legal fees for enforcement, whether or not they include the child support as income. That is totally at odds with tax rules and, in a sense, one group would have it both ways, and that is the high-income custodial parents who earn \$60,000 to \$75,000.

**The Chairman:** I want to ask you this because it is an area where obviously we should be interested. It is in regards to what you say is the laxity of the federal government in dealing with its own employees in these matters. I do not know whether we will have an opportunity or whether it will be useful to have somebody from the federal government — I am talking about the bureaucracy — come and testify about this. If we did, can you give me a title? Who would you have come here to this committee to discuss these matters? If you can do so in about 30 seconds, what are the questions you would ask him or her?

**Ms Beattie:** I would be glad to submit some questions to you.

**The Chairman:** About the policy.

**Ms Beattie:** I would go right to the top.

**The Chairman:** The Secretary of the Treasury Board?

**Ms Beattie:** The deputy minister at least.

**The Chairman:** The deputy minister of what?

**Ms Beattie:** Treasury Board, Foreign Affairs, National Revenue, Finance, Justice.

**The Chairman:** Somebody has custody of the policy. Is it the Secretary of the Treasury Board with regard to the government's own employees? Is it the deputy minister at the Treasury Board or is it somebody else? We can invite them all but whether they will show up is another question.

**Ms Beattie:** The problem I have had, and this is why it has taken 15 years, is that you cannot find the person with the policy.

**The Chairman:** This is a fairly long-term proposition we are into here. I hope this committee will be able to make some recommendations before the summer break. The guidelines have been in place only since last May. We will have a report and perhaps some recommendations before the summer break. My thought, subject to what the committee thinks, of course, is that we might come back at this about this time next year. You have raised some very important issues here and we will consider them now where appropriate. If we do not have an opportunity to talk to bureaucrats before the summer break, that is something we might plan for a year from now. So long as this session of Parliament continues, this committee is operating under a mandate to monitor the implementation of the child support guidelines.

allocations familiales et qui en a convaincu le premier ministre Mackenzie King. J'insiste là-dessus chaque fois que je le peux.

Afin d'éviter les problèmes de ce nouveau régime, j'ai enfin recommandé au gouvernement d'apporter une modification visant à permettre aux conjoints ayant la garde de déduire les frais juridiques engagés pour l'exécution, qu'ils englobent la pension alimentaire dans leur revenu ou non. Cela va complètement à l'encontre des règles fiscales et, dans un certain sens, un groupe gagnerait sur les deux tableaux, celui des conjoints ayant la garde et dont le revenu élevé oscille entre 60 000 \$ et 75 000 \$.

**Le président:** J'aimerais vous poser une question qui de toute évidence devrait nous intéresser. Je veux parler de ce que vous avez dit à propos du laxisme du gouvernement fédéral à l'égard de ses propres fonctionnaires. Je ne sais pas si nous aurons l'occasion — ou s'il sera utile — de convoquer un représentant du gouvernement fédéral — je parle de la bureaucratie — pour entendre ce qu'il a à dire à ce sujet. Si oui, pouvez-vous m'indiquer qui? Qui devrait comparaître devant ce comité pour débattre de ces questions? Pouvez me répondre en l'espace de 30 secondes et par ailleurs, quelles questions faudrait-il lui poser?

**Mme Beattie:** Je me ferais un plaisir de vous présenter quelques questions.

**Le président:** En ce qui concerne la politique.

**Mme Beattie:** J'irais au sommet de la hiérarchie.

**Le président:** Le secrétaire du Conseil du Trésor?

**Mme Beattie:** Le sous-ministre, à tout le moins.

**Le président:** Le sous-ministre de quoi?

**Mme Beattie:** Conseil du Trésor, Affaires étrangères, Revenu national, Finances, Justice.

**Le président:** Qui est responsable de la politique, est-ce le secrétaire du Conseil du Trésor pour ce qui est des fonctionnaires? Est-ce le sous-ministre du Conseil du Trésor ou quelqu'un d'autre? Nous pouvons tous les inviter, mais je ne sais pas s'ils se présenteront.

**Mme Beattie:** Le problème auquel je me suis heurtée — et c'est la raison pour laquelle cela a pris 15 ans — c'est que l'on ne peut pas trouver la personne responsable de la politique.

**Le président:** Nous nous lançons dans un processus à long terme. J'espère que notre comité pourra faire quelques recommandations avant les vacances d'été. Les lignes directrices existent depuis mai dernier seulement. Nous devons faire un rapport et présenter peut-être quelques recommandations avant les vacances d'été. Sous réserve de ce qu'en pense le comité, bien entendu, je crois qu'il faudra revenir sur la question l'année prochaine à peu près à la même époque. Vous avez soulevé quelques questions fort importantes et nous les examinerons au moment voulu. Si nous n'avons pas l'occasion de parler à des bureaucrates avant les vacances d'été, nous pourrions peut-être le prévoir pour dans un an. Tant que cette législature se poursuit, notre comité a le mandat de surveiller la mise en oeuvre des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants.

Thank you very much, Ms Beattie. I am sure we will see you again. We would appreciate receiving any information you may have in terms of the policy and the implementation of that policy by the federal government with regard to its own employees.

**Ms Beattie:** The one question that springs to mind to ask is whether the federal government is subject to provincial court orders. For example, where somebody is restrained from dealing with a pension, will the government recognize that order, or is the government a law unto itself where it is not bound by anything?

**The Chairman:** Let us have something in writing on that and we will try to follow it up.

[Translation]

We now have the pleasure of welcoming representatives of the Barreau du Québec. With us are Suzanne Vadboncoeur, Director of Research and Legislation, Barreau du Québec, and Secretary of the Committee of the Bar on Family Law; Miriam Grassby, Chair, Committee of the Bar on Family Law; Jean-Marie Fortin, Member of the Committee of the Bar on Family Law and Dominique Goubau, Member of the Committee of the Bar on Family Law.

**Ms. Suzanne Vadboncoeur, Director of Research and Legislation, Barreau du Québec, Secretary of the Committee of the Bar on Family Law:** Mr. Chairman, we have been invited here as representatives of the Barreau du Québec to speak to you about the child support regulations in force in Quebec rather than about the federal guidelines. The Senate committee is interested in knowing how the Quebec system works and obviously, in most cases in Quebec, as you know, the Quebec guidelines apply given that in the vast majority of cases, the two parents reside in Quebec. I will summarize for you the main components of the Quebec system.

Several years ago, Quebec decided to draft its own regulations respecting the determination of child support payments. The guidelines, which can be found in the Regulation Respecting the Determination of Child Support Payments enacted on April 9, 1997, by order 484-97, draw their legal basis from an Act to Amend the Civil Code of Quebec and the Code of Civil Procedure respecting the determination of child support payments, commonly referred to as Bill 68.

The legislation and the regulations came into force on May 1, 1997.

Pursuant to the legislation, the Quebec guidelines apply to all applications for a support order brought by a parent in respect of a minor child or an adult child who is not able to support himself, whether it be as a result of a legal separation, divorce or common law relationship. However, both parents must reside in Quebec, failing which the federal regulations apply, specifically the table used in the province in which the parent making the support payments resides.

Merci beaucoup, madame Beattie; je suis sûr que nous vous rencontrerons de nouveau. Nous vous saurions gré de nous envoyer toute information que vous avez à propos de la politique à l'égard des fonctionnaires fédéraux et de sa mise en oeuvre par le gouvernement fédéral.

**Mme Beattie:** Une question vient tout de suite à l'esprit: le gouvernement fédéral doit-il respecter les ordonnances judiciaires des provinces? Par exemple, en cas d'injonction, le gouvernement reconnaît-il cette injonction ou est-il à part et non lié à quoi que ce soit?

**Le président:** Mettons cette question sur papier pour essayer d'en faire le suivi.

[Français]

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir des représentants du Barreau du Québec. Il s'agit de Mme Suzanne Vadboncoeur, directrice du Service de recherche et de législation du Barreau du Québec et secrétaire du Comité du Barreau sur le droit de la famille; Mme Miriam Grassby, présidente du Comité du Barreau sur le droit de la famille; M. Jean-Marie Fortin, membre du Comité du Barreau sur le droit de la famille et M. Dominique Goubau, membre du Comité du Barreau sur le droit de la famille.

**Mme Suzanne Vadboncoeur, directrice du Service de recherche et législation du Barreau du Québec et secrétaire du Comité du Barreau sur le droit de la famille:** Monsieur le président, on nous a invités, comme représentants du Barreau du Québec, davantage pour parler du régime québécois des lignes directrices de pensions alimentaires pour enfants que pour parler des lignes directrices fédérales. Le comité du Sénat est intéressé à savoir comment fonctionne le système québécois et évidemment, la plupart des causes ou des dossiers au Québec, comme vous le savez, se voient appliquer les lignes directrices du Québec compte tenu que dans la très grande majorité des cas, les deux parents résident au Québec. Je vais vous résumer dans les grandes lignes le fonctionnement du régime québécois.

Il y a quelques années, le Québec a décidé d'élaborer ses propres règles de fixation de pensions alimentaires pour enfants. Les lignes directrices, que l'on trouve dans le Règlement sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants édicté par le décret 484-97 du 9 avril 1997, tirent leur fondement juridique de la Loi modifiant le Code civil du Québec et le Code de procédure civile relativement à la fixation des pensions alimentaires pour enfants, communément appelée la Loi 68.

Cette loi est entrée en vigueur, tout comme le Règlement d'ailleurs, le 1<sup>er</sup> mai 1997.

En vertu de cette loi, les lignes directrices québécoises s'appliquent à toute demande d'ordonnance alimentaire d'un parent à l'égard de son enfant mineur ou de son enfant majeur incapable d'assurer sa propre subsistance, que ce soit dans le cadre d'une séparation de corps, d'un divorce ou d'une union de fait. Les deux parents doivent toutefois résider au Québec, sans quoi ce sont les règles fédérales qui s'appliquent, et plus spécifiquement, la table de la province de résidence du parent payeur.



The Quebec model calls for the use of a table which determines the amount of support payable based on the disposable income of the two parents and the number of children, factoring in certain child-related expenses such as daycare, postsecondary education expenses and special expenses, as long as these are considered reasonable under the circumstances by the court. Special expenses include medical expenses, expenses for primary or secondary studies or for extracurricular activities linked to the needs associated with the particular situation experienced by the child. The amount of support payable is then determined based on a proportion of the income of each parent in relation to overall family income and based on the type of custody under consideration. There are various types of custody that can be granted in Quebec: exclusive custody, shared or joint custody or even a combination of the two. The final consideration is the amount of time that the non-custodial parent intends to spend exercising his access rights. If exercising these rights accounts for between 20 per cent and 40 per cent of the custodial time, then the non-custodial parent will benefit from "visiting and prolonged outing rights" which could result in a reduction in the amount of support that he would otherwise be required to pay.

All of these calculations are made using a form. One difference between the Quebec model and the federal model is the use of a form contained in Schedule I of the above-noted regulations, a form which parents are required to complete, either jointly or separately, pursuant to the provisions of article 825 of the Code of Civil Procedure. The court will not consider an application for child support which is not accompanied by the prescribed form and documents or consider a challenge to this application if the fault lies with the respondent.

The parties may agree on an amount that departs from the amount provided for in the guidelines; in such instances, they must explain the reasons for this variance in their agreement. They are required to do so under article 825.14 of the Code of Civil Procedure and in accordance with Part 7 of the form in question. However, the court must verify that the amount of support agreed upon is sufficient to meet the needs of the children. Similarly, a court that orders support payments which do not correspond to the agreement worked out by the parties or, in the case of an application that has been challenged, do not correspond to the information provided by the parties in the form, must justify its decision by referring to the relevant parts of the form.

One of the parties may invoke "extreme difficulties" in requesting an increase or decrease in the amount of support calculated pursuant to the regulations. This concept is found in article 587.2 of the Civil Code of Quebec. In accordance with the second paragraph of this article, the court may grant a request for a reduction or increase in the amount of support established by the tables if it is of the opinion that maintaining support payments at the current level would, under the circumstances, cause the parent "extreme difficulties". Certain examples are provided: difficulties resulting from support obligations assumed in respect of persons

Le modèle québécois propose l'utilisation d'une table déterminant, à partir du revenu disponible des deux parents et du nombre d'enfants, la valeur de leur contribution alimentaire de base, à laquelle peuvent s'ajouter certains frais relatifs à l'enfant, soit les frais de garde, les frais d'études post-secondaires et les frais particuliers, en autant qu'ils soient considérés raisonnables dans les circonstances par le tribunal. Les frais particuliers visent notamment les frais médicaux ou ceux reliés à un programme éducatif d'études primaires ou secondaires ou à des activités parascolaires répondant aux besoins de l'enfant dictés par la situation particulière dans laquelle il se trouve. La pension alimentaire est ensuite déterminée en fonction de la proportion du revenu de chacun des parents par rapport au revenu familial global. La pension alimentaire est ensuite déterminée en fonction de la proportion du revenu de chacun des parents par rapport au revenu familial global, en fonction du type de garde envisagée, au Québec — on a divers types de garde, soit la garde exclusive, partagée ou même les deux à la fois — et, enfin, en fonction du temps que le parent non gardien entend consacrer à l'exercice de son droit d'accès. Si celui-ci se situe entre 20 p. 100 et 40 p. 100 du temps de garde, le parent non gardien bénéficiera de ce qu'on appelle un «droit de visite et de sortie prolongé» lui donnant droit à un ajustement à la baisse de la pension qu'il serait autrement appelé à payer.

Tous ces calculs sont effectués à partir d'un formulaire. C'est une des différences d'avec le régime fédéral à partir d'un formulaire qu'on retrouve en annexe I du règlement mentionné plus haut et que les parents ont l'obligation de remplir, conjointement ou séparément, aux termes de l'article 825.9 du Code de procédure civile. En vertu de cette disposition, la demande alimentaire non accompagnée du formulaire de fixation et des documents prescrits ne pourra pas être entendue par le tribunal, pas davantage que la contestation à cette demande si le défaut émane de la partie intimée.

Les parties peuvent convenir d'aliments d'une valeur différente de ce qui est prévu dans les lignes directrices; elles doivent alors énoncer dans leur entente les motifs de cet écart. Ceci leur est imposé par l'article 825.14 du Code de procédure civile ainsi que par la Partie 7 du formulaire en question. Le tribunal doit toutefois vérifier que ces aliments pourvoient suffisamment aux besoins des enfants. De même, le juge accordant les aliments qui ne correspondent pas à l'entente des parties ou, dans le cas d'une demande contestée, qui ne correspondent pas aux données inscrites par les parties au formulaire devra justifier sa décision en se rapportant aux rubriques pertinentes du formulaire.

L'un des motifs pour lesquels l'une des parties pourrait demander de s'écarter à la hausse ou à la baisse, du montant calculé conformément aux règles de fixation, repose sur le concept de «difficultés excessives» que l'on retrouve à l'article 587.2 du Code civil du Québec. En vertu du deuxième alinéa de cet article, le tribunal peut acquiescer à une telle demande s'il estime, donc à la hausse ou à la baisse par rapport aux montants fixés par les tables, que le maintien de la valeur des aliments telle qu'établie entraînerait pour ce parent des «difficultés excessives» dans les circonstances. Le législateur en énonce

other than the child, expenses related to the exercise of access rights or debts "reasonably incurred for the needs of the family." The value of a parent's assets or of the child's resources may give the court reason to depart from the amount established in accordance with the regulations.

Finally, the Quebec legislator has chosen to discriminate in favor of the child rather than the spouse or ex-spouse. Paragraph one of article 825.13 of the Code of Civil Procedure as enacted by Bill 68 states the following:

The support to be provided to a child is determined without regard to support claimed by a parent of the child for himself.

Moreover, section 8 of the regulations stipulate that unless the assets of the non-custodial parent can justify a higher amount, the support payable by a parent in respect of his child may not exceed 50 per cent of his disposable income. This is nonetheless a considerable amount.

The amounts set out in the table found in Schedule II of the regulations will be indexed on January 1 of each year. I have brought along a copy of the indexation table, if you are interested in looking at it. I also have copies of the regulations in French and in English.

From a procedural standpoint, the form, which in many respects resembles an annual income statement, contains nine parts, one of which is the statement of parents' income. Each parent is required to provide specific information about his or her financial situation. Section 9 of the regulations gives a definition of "annual income" which my colleague Jean-Marie Fortin will focus on later. Parents must attach to the form a pay slip or financial statements, depending on whether the parent is employed or self-employed, as well as a statement of income and expenses respecting the immovable, if the parent earns rental income. The parent must also attach a copy of his or her provincial and federal income tax returns and the assessment notices for the last fiscal year. Finally, he or she must also complete part 8 of the form which gives a detailed statement of each parent's assets and liabilities.

It should be noted that when the information stated in the form or in the documents is incomplete or contested or when its accuracy has been called into question, the court may establish the income of a parent. The court may do so pursuant to article 825.12 of the Code of Civil Procedure. This concludes my overview of the legislative provisions and applicable rules under the Quebec system.

My colleague Dominique Goubau will now talk about the fundamental differences between the two systems, that is between the federal guidelines and the Quebec regulations.

**The Chairman:** Would one of your colleagues care to add something to that?

**Mr. Dominique Goubau, member of the Committee of the Bar on Family Law, Barreau du Québec:** At this time, I would like to point out some of the basic differences between the Quebec child support guidelines which have been in effect since May 1 of

certain examples: difficultés résultant d'obligations alimentaires assumées à l'endroit d'autres personnes que l'enfant, de dépenses reliées à l'exercice du droit d'accès ou encore de dettes «raisonnablement contractées pour les besoins familiaux». La valeur des actifs d'un parent ou des ressources dont dispose l'enfant peut également justifier le tribunal de s'écarter du montant établi par les règles.

Enfin le législateur québécois a choisi de privilégier les enfants par rapport au conjoint ou ex-conjoint. En effet, le premier alinéa de l'article 825.13 du Code de procédure civile édicté par la loi 68 énonce que:

Les aliments dus à l'enfant sont établis sans tenir compte, le cas échéant, des aliments réclamés par l'un des parents pour lui-même.

En outre, l'article 8 du Règlement précise que sauf dans les cas où les actifs du parent non gardien pourraient justifier un montant plus élevé, la pension alimentaire exigible d'un parent à l'égard de son enfant ne peut excéder 50 p. 100 de son revenu disponible. Ce qui est quand même assez considérable.

Les montants de la table que l'on retrouve à l'annexe II du Règlement seront indexés au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. J'ai apporté d'ailleurs le tableau d'indexation si cela vous intéresse. J'ai également une copie du Règlement en français et en anglais.

Au plan de la procédure, le formulaire qui, à certains égards, rappelle la déclaration annuelle de revenu comporte neuf parties dont une concerne l'état des revenus des parents, ce qui requiert évidemment que chaque parent dispose de renseignements précis sur sa situation financière. Quant à la définition de «revenu annuel» sur laquelle mon collègue Jean-Marie Fortin pourra revenir tantôt, elle se trouve à l'article 9 du Règlement. Enfin doivent être joints au formulaire le relevé de paie ou les états financiers selon que le parent est salarié ou travailleur autonome, de même qu'un état des revenus et dépenses relatif à l'immeuble s'il tire des revenus de loyers. Le parent doit annexer copie de ses déclarations d'impôt fédérale et provinciale ainsi que les avis de cotisation qui s'y rattachent pour la dernière année fiscale. Il doit en outre remplir la Partie 8 du formulaire qui dresse un état complet et détaillé de ses actifs et de ses dettes.

Précisons enfin que lorsque les renseignements qui figurent au formulaire ou dans les documents sont incomplets ou contestés, il est loisible au tribunal d'attribuer un revenu au parent dont l'exactitude des chiffres est ainsi mise en doute. Ceci lui est ouvert en vertu de l'article 825.12 du Code de procédure civile. Cela complète un tableau général du fonctionnement et des dispositions législatives et réglementaires applicables au régime québécois.

Mon collègue Dominique Goubau pourra compléter, notamment en ce qui concerne les différences fondamentales entre les deux régimes, celui des lignes directrices fédérales et québécoises.

**Le président:** Est-ce qu'un de vos collègues voudrait ajouter quelque chose à la déclaration?

**M. Dominique Goubau, membre du Comité du Barreau sur le droit de la famille, Barreau du Québec:** J'aimerais souligner quelques différences fondamentales entre le système québécois des règles de fixation de pensions alimentaires en vigueur depuis



last year and the federal guidelines. I will not highlight all of differences, only the major ones which make the Quebec system fundamentally different.

In many respects, the two systems are similar. I will be focusing on the distinguishing features.

The first distinction, as outlined in the presentation by my colleague, Ms Vadboncoeur, is the fact that the Quebec guidelines formally take into account both parents' income in the calculation of support payments, that is the income of the custodial parent as well as that of the non-custodial parent. Unlike the federal guidelines, the Quebec guidelines are not based on the assumption that the custodial parent uses a proportional amount of his income to meet the needs of the child.

Both incomes are combined to fix an amount in the table and to determine a proportional amount that the non-custodial parent shall assume in the form of support. Therefore, when both parents earn an income, both incomes are taken into consideration.

Consequently, we note a series of procedural differences. For instance, a number of documents must be submitted and these differ somewhat from those required to be submitted in accordance with the federal guidelines.

The second major distinction is the fact that the amount of custodial time assumed by each parent is taken into account when determining the amount of child support payable. The Quebec guidelines, unlike the federal guidelines, introduce the concept of access rights, visiting rights and prolonged outing rights. Quite apart from the concept of custody, when the non-custodial parent exercises visiting rights which correspond to between 20 per cent and 40 per cent of the custodial time, this will affect the amount of child support payable. This impact must not be overestimated in that only any proportion above 20 per cent will be considered for the purpose of reducing the amount of child support. For example, if the access rights of the non-custodial parent correspond to 25 per cent of the custodial time, the maximum impact on the amount of child support payable will be five per cent.

Only basic needs are affected, along with the basic amount established in the tables, the same as those used at the federal level. Accordingly, the percentage of overall custodial time has no impact on other or special expenses such as daycare, extracurricular activities and education expenses not affected by the amount of time the child spends in the presence of the non-custodial parent. This distinction must be born in mind when comparing the two systems.

In the brief by the Barreau du Québec concerning the Quebec model for determining child support payments which dates back to August of 1996, the impact of joint custody and the amount of custodial time assumed by the non-custodial parent is discussed on several occasions, and specifically on pages 7 and 8. When this document was drafted, the Barreau was reacting to the first draft regulations which contained a reference to the non-custodial

le 1<sup>er</sup> mai de l'année passée et les lignes directrices fédérales. Je ne parlerai pas de toutes les distinctions mais seulement des plus importantes qui font que le système québécois est fondamentalement différent.

Sur bien des aspects, les deux systèmes se ressemblent. J'insisterai sur ce qui les distingue.

La première distinction, et vous l'aurez compris de l'exposé de ma collègue Mme Vadboncoeur, c'est que le système québécois, de façon formelle, tient compte dans le calcul de la pension alimentaire des revenus des deux parents, aussi bien le parent gardien que le parent non gardien. Le système québécois, contrairement aux lignes directrices fédérales, n'est donc pas basé sur cette présomption selon laquelle le parent gardien utilise une part de son revenu qui est proportionnelle à ses capacités financières pour les fins des enfants.

On utilise les deux revenus, on les jumelle pour arriver à un montant dans la table et ensuite on fait une répartition proportionnée pour savoir ce que, précisément, le parent non gardien devra payer comme pension alimentaire. Il y a donc une prise en considération des deux revenus lorsqu'il y en a deux.

Évidemment, comme conséquence de cela, il y a une série de différences d'ordre procédural, par exemple la transmission de documents, et cetera, qui ne sont pas tout à fait les mêmes que dans les lignes directrices fédérales. Ce sont des détails qui sont des conséquences du principe premier que je viens d'énoncer.

La deuxième distinction de taille est la prise en considération de l'impact du temps de présence de l'enfant sur le montant de la pension alimentaire. Il y a dans les règles québécoises une notion qui n'existe pas dans les lignes directrices fédérales et c'est la notion de droit d'accès, droit de visite et de sortie prolongée. En ce sens que, indépendamment de la notion de garde, lorsque le parent qui n'a pas la garde exerce un droit de visite qui correspond à 20 p. 100 du temps de présence de l'enfant jusqu'à 40 p. 100, il y aura un impact sur la pension alimentaire. Il ne faut pas surestimer cet impact en ce sens que ce n'est que le pourcentage supérieur au 20 p. 100 qui sera utilisé pour diminuer la pension alimentaire. Par exemple, s'il y a un droit d'accès de 25 p. 100, l'impact maximum sur la pension alimentaire sera de 5 p. 100.

Cet impact ne porte que sur les besoins de base, que sur le montant de base établi par les tables, les mêmes tables que celles que l'on connaît au fédéral. Par conséquent, l'impact du temps de garde n'existe pas sur ce qu'on appelle les frais supplémentaires, c'est-à-dire les frais de garde, les frais parascolaires, les frais scolaires qui ne sont pas touchés par le temps de présence de l'enfant en ce qui concerne le parent non gardien. C'est une distinction qui est importante de garder à l'esprit quand on compare les deux systèmes.

Dans le document qu'on vous a transmis, le mémoire du Barreau sur le modèle québécois de fixation de pensions alimentaires pour enfants qui date du mois d'août 1996, il est question à différents endroits et plus précisément aux pages 7 et 8, de cet impact du partage de la garde et du temps de présence de l'enfant. À l'époque où ce document a été écrit, c'était une réaction du Barreau au premier projet de règlement québécois où



parent assuming between 20 per cent and 30 per cent of the custodial time, whereas the regulations were subsequently amended and the percentage changed to between 30 per cent and 40 per cent. In other words, once the amount of custodial time exceeds 40 per cent, the arrangement is deemed to be a shared custody arrangement and when access rights account for between 20 per cent and 40 per cent of custodial time, this will be considered extended access rights with a possible impact on the amount of child support payable. The percentage has been increased from 30 per cent to 40 per cent, which appears to be a much more realistic figure.

The third distinction, which may be perceived rather than genuine, although it bears mentioning, is the possibility for the parent to argue extreme difficulties. The Quebec guidelines, like the federal guidelines, include a safety valve of sorts whereby support payments can be increased or reduced if one parent faces extreme difficulties. A number of definitions exist as to what constitutes "extreme difficulties."

The federal guidelines stipulate that the parent who is the most economically disadvantaged or the household that is the most economically disadvantaged may argue extreme difficulties. This safety valve prevents just anyone from arguing extreme difficulties and endangering in the process the very principle of the child support determination system. There is no such safety valve in the Quebec guidelines which make no provision for comparing income levels or household standards of living. Theoretically, income levels and household standards of living have no impact. Still theoretically, this means that the more financially secure parent could, despite his situation, apply for a reduction in the amount of child support payable arguing extreme difficulties, this despite the fact that economically, he is better off than the other parent. When we analyze how this principle has been applied by the courts over the past year or so, we note that although no such principle requiring a comparison of income levels is included in the Quebec regulations, the courts nevertheless tend to compare income levels anyway. However, they do not do so as rigorously as in the case of the federal guidelines. The federal guidelines spell out a fairly complex procedure for comparing income levels. No such procedure exists at the Quebec level. This being said, the courts have a tendency to take a hard-line approach when dealing with the more financially secure parent who is arguing extreme difficulties. The courts are more inclined to accept this argument when raised by the parent who financially is less well off. This stands to reason, even though there is no specific provision for invoking "extreme difficulty" in the Quebec regulations, contrary to the federal system.

The final minor distinction, as already mentioned by Ms Vadboncoeur, is the provision whereby the amount of child support payable, barring exception, may not exceed 50 per cent of the disposable income of the parent paying the support. There are exceptions in the case of very high income earners. There are also exceptions when there is no possibly way to compare the assets and real estate holdings of a parent with those of the other parent.

l'on considèrerait que cet impact n'aurait lieu qu'entre 20 et 30 p. 100 de présence de l'enfant alors qu'aujourd'hui le règlement a été modifié et on a porté le 30 p. 100 à 40 p. 100. En d'autres mots, c'est à partir de 40 p. 100 du temps de présence de l'enfant que l'on va considérer qu'il s'agit d'une garde partagée, et c'est entre 20 et 40 p. 100 de droit d'accès que l'on va considérer qu'il y a un droit d'accès prolongé avec impact possible sur la pension alimentaire. Du 30 p. 100 on est passé à 40 p. 100, ce qui semblait beaucoup plus réaliste.

La troisième différence qui est peut-être plus apparente que réelle, mais je pense qu'il faut la souligner, c'est celle des difficultés excessives. Le système québécois connaît, comme les lignes directrices fédérales, une espèce de porte de sortie du système, une soupape de sécurité qui permet d'augmenter ou de diminuer la pension alimentaire selon qu'un des deux parents se trouve en situation de difficultés excessives. Il y a un certain nombre de définitions de ce qu'est précisément ce type de situation de difficultés excessives.

Les lignes directrices fédérales ajoutent à cela que seul le parent qui est le moins favorisé économiquement ou dont le ménage ou le nouveau ménage est le moins favorisé économiquement pourra invoquer ces difficultés excessives. Il y a une espèce de chien de garde pour éviter que n'importe qui puisse évoquer n'importe quoi et mettre en danger le principe même du système de fixation de pensions alimentaires. Ce chien de garde n'existe pas dans les règles québécoises. Il n'y a pas cette idée de comparaison des niveaux de revenus, du niveau de vie des ménages. Et donc il n'y a théoriquement pas d'impact. Cela veut dire, théoriquement toujours, que le parent le plus nanti financièrement pourrait, malgré sa situation, demander et réclamer une diminution de la pension alimentaire en faisant état des difficultés excessives malgré le fait qu'économiquement il est plus favorisé que l'autre. Quand on analyse — et cela fait maintenant bientôt un an — les applications de ce principe par les tribunaux, on constate que sans l'inscription du principe de la comparaison des revenus dans les règlements québécois, les tribunaux ont tendance à l'appliquer tout de même. Ils ne le font pas de façon aussi rigoureuse ou mathématique qu'on le fait dans le cas des lignes directrices fédérales. La ligne fédérale prévoit un mode d'emploi de comparaison des revenus qui est assez complexe. Il n'existe pas au niveau québécois. Cela dit, les tribunaux ont tendance à être plus sévères à l'égard du parent le mieux nanti lorsqu'il prétend faire face à des difficultés excessives: les tribunaux seront plus enclins à accepter l'idée des difficultés excessives lorsque celles-ci sont évoquées par le parent le moins nanti. Il me semble que c'est l'évidence même sauf que le règlement québécois ne le prévoyait pas contrairement au système fédéral.

La dernière petite distinction, parmi d'autres que je voudrais souligner et elle a déjà été soulignée par Mme Vadboncoeur, c'est ce plafond de 50 p. 100 de la pension alimentaire, sauf exception, qui ne peut pas dépasser 50 p. 100 du revenu disponible du parent qui doit payer cette pension alimentaire. Il y a des exceptions pour les très hauts revenus. Il y a des exceptions lorsque le rapport entre les revenus d'un parent et ses avoirs, ses actifs et ses



In such instances, the court could, given a parent's assets, order that parent to pay support in an amount that exceeds 50 per cent of his income.

These are the basic differences between the Quebec regulations and the federal guidelines. This being said, we can argue that the two systems are similar in many respects.

[English]

**Senator LeBreton:** It strikes me that this system of basing this on the income of both parents makes a great deal more sense. The system you are using seems much more civilized.

[Translation]

**The Chairman:** One moment, Senator LeBreton. Would the witnesses care to comment further before we proceed?

**Mr. Jean-Marie Fortin, member, Committee of the Bar on Family Law:** As we address your questions, we can also comment on income levels.

**Ms. Grassby:** Mr. Goubau highlighted the major differences between the two systems. However, I would like to point out that there are also differences in the amount of child support that can be ordered. In the case of incomes below \$80,000, there is not a great deal of difference between the two systems. However, in the case of incomes totalling \$80,000 and up, we do note major differences. Recently, we had a case where the father earned \$198,000, whereas the mother had no income at all. According to the indexed federal scales, the father was required to pay \$1,410 in child support, whereas under the [provincial] scales, he would have had to pay \$2,156. We are talking about a fairly substantial difference here, over \$640 per month.

For example, consider a situation where the woman works and earns \$50,000. Based on the federal scales, the father would be required to pay X amount, whereas the woman would pay in accordance with her income level. According to the federal scales, the father would still be required to pay \$2,156 even if the mother earned \$50,000, and presumably, the mother would contribute \$630 toward child support, for a total of \$2,786 in child support.

In Quebec, the amount listed in the tables is the total amount that parents contribute jointly for child support. If the father earns \$190,000 and the mother \$50,000, the father would have to contribute only \$1,281 toward child support. The overall contribution would be set at \$1,560 instead of at \$2,786.

At these income levels, there is nevertheless a considerable difference between the two systems and we have not yet begun to look at the reasons for this. The "excessive difficulty" argument may perhaps be invoked, but this is still far from clear. We have encountered problems in the case of children from families with higher incomes.

[English]

**Senator LeBreton:** It seems to make sense, because if the custodial parent has income, obviously some of that income will be going to the benefit of the child. To me, it just makes a lot more sense.

immeubles, est sans commune mesure. Dans un cas comme celui-là, un tribunal pourrait dépasser le 50 p. 100 et accorder une pension alimentaire au-delà du 50 p. 100 de revenu, compte tenu des actifs d'un parent.

Voilà ce qui distingue fondamentalement les règles québécoises des lignes directrices fédérales. Pour le reste, je pense que l'on peut dire que les deux systèmes se ressemblent sur bien des points.

[Traduction]

**Le sénateur LeBreton:** Ce qui me frappe, c'est que le calcul en fonction du revenu des deux parents est beaucoup plus sensé. Le régime que vous utilisez semble beaucoup plus humain.

[Français]

**Le président:** Excusez-moi, sénateur LeBreton, est-ce qu'il y a d'autres commentaires de la part des témoins avant de procéder?

**M. Jean-Marie Fortin, membre, Comité du Barreau sur le droit de la famille:** Peut-être à l'occasion de nos réponses aux questions, on pourra répondre ou ajouter certains commentaires sur la notion des revenus.

**Mme Grassby:** M<sup>e</sup> Goubau a parlé des différences importantes entre les deux systèmes. Par contre, je voudrais souligner qu'il y a des différences quant au montant des pensions alimentaires accordé. Pour les revenus inférieurs à 80 000 dollars, il n'y a pas tellement de différence lorsqu'on applique les deux systèmes. Au niveau des revenus de 80 000 dollars et plus, il peut y avoir des différences extrêmement importantes. Récemment, j'avais une cause où le père gagnait 198 000 dollars et la mère n'avait pas de revenus. En vertu des barèmes fédéraux indexés, monsieur devait payer pour ses enfants 1 410 dollars et en vertu des barèmes fédéraux, il aurait à payer 2 156 dollars. Il y a quand même un écart très important, soit plus de 640 dollars par mois.

Par exemple, si on rajoute à cela la situation où madame travaillerait et qu'elle gagnerait 50 000 dollars, selon les barèmes fédéraux, monsieur paie tant, et on présume que madame paie selon son niveau de revenu. En vertu des barèmes fédéraux, monsieur paierait encore 2 156 dollars si madame gagnait 50 000 dollars, et on présumerait que madame paie 630 dollars pour les enfants, pour un bassin d'argent de 2 786 dollars.

Au Québec, le montant inscrit dans les tables est le montant total que les parents doivent se partager pour les enfants. Si le père gagne 190 000 dollars et la mère 50 000 dollars, le père n'aura à payer que 1 281 dollars. Le bassin total d'argent présumé pour les enfants est de 1 560 dollars au lieu de 2 786 dollars.

Il y a quand même une différence importante à ces niveaux de revenus et on n'a pas encore commencé à en étudier les causes. On peut peut-être argumenter la difficulté excessive, mais c'est loin d'être clair. C'est un problème chez nous pour les enfants d'une famille dont les revenus sont dans la moyenne supérieure.

[Traduction]

**Le sénateur LeBreton:** Cela semble sensé, parce que si le conjoint ayant la garde a un revenu, il est évident qu'une partie de ce revenu va être utilisé à l'avantage de l'enfant. À mon avis, c'est beaucoup plus sensé.

How do you take into account the time spent by the non-custodial parent, in terms of how it impacts on the payments of the non-custodial parent? What formula do you use? You talked about 20 to 40 per cent. The custodial parent has some ongoing expenses related to the care of the children that perhaps the non-custodial parent does not have. How do you take into account how the non-custodial parent's contribution is lessened as a result of 20 to 40 per cent of the time spent with the children? I want to know what kind of formula you use or how you figure that out.

[Translation]

**Mr. Goubau:** There are two things we need to consider. First, as I explained earlier, there is the corresponding impact when the amount of custodial time exceeds 20 per cent. This percentage, whether five, six or seven per cent above this threshold, will be applied taking into account the proportional income of both parents. In the case of access rights which correspond to 25 per cent of the custodial time, 5 per cent is a maximum, assuming that the non-custodial parent is the sole income earner. If that parent earns only 60 per cent of the total income, the impact on the amount of child support he pays will be 60 per cent of this five per cent.

This in no way alters the fact that the Quebec regulations, like the federal guidelines, provide that if other special expenses must be incurred in the exercise of access rights, the non-custodial parent can argue that the special expenses have caused him or her "excessive difficulties." The federal guidelines provide for this, although the non-custodial parent is not required to demonstrate that his income level is lower than that of the custodial parent. These two points must be taken into account in assessing the impact of custodial time.

[English]

**Mr. Fortin:** This is technically taken care of by the form itself. The calculations are mathematically done in the form. The problem we have, which is actually still in the court, is how you calculate the amount of time the non-custodial parent has with his child. The law right now says it must be calculated in days, but there is a trend in the courts toward using hours. If you play with those concepts, you might arrive at more or less than 40 per cent time, if you take into account hours or days. That is the problem we have in Quebec. It is not the calculation; the formula provides for that. It is how to calculate the time itself. When you have your answer, the form takes care of it.

**Senator LeBreton:** One of the problems this committee has is how to define time spent. Does it include hours sleeping? It is difficult to calculate in terms of real time spent.

**Ms Grassby:** It becomes a little more complex for us in Québec because not only is it the federal 40 per cent or over, but if you have 22 per cent of the time, you have your 2-per-cent reduction. In many cases, it becomes an object of discussion and negotiation.

There is also the other element of the problem, and I am not sure whether Mr. Goubau covered it. You were thinking about it when you were asking your question. The non-custodial parent who takes a child has some expenses. If he or she spends more

Comment calculez-vous le temps passé par le conjoint n'ayant pas la garde et son effet sur les paiements qu'il doit faire? Quelle formule utilisez-vous? Vous avez parlé de 20 à 40 p. 100. Le conjoint ayant la garde a certaines dépenses constantes liées aux soins des enfants que peut-être n'a pas le conjoint n'ayant pas la garde. Comment expliquez-vous que la contribution du conjoint n'ayant pas la garde diminue par suite des 20 à 40 p. 100 du temps passé avec les enfants? J'aimerais savoir le genre de formule que vous utilisez ou comment vous le calculez.

[Français]

**M. Goubau:** Il y a deux éléments de réponse à cela. Le premier, comme je l'expliquais tantôt, est l'impact qui correspond au pourcentage supérieur au 20 p. 100. Ce pourcentage excédent, soit cinq, 6 ou 7 p. 100, sera appliqué en tenant compte de la proportion des revenus des deux parents. Quand on dit un droit d'accès de 25 p. 100, on va prendre 5 p. 100 mais c'est 5 p. 100 maximum en prenant pour acquis que le non gardien a 100 p. 100 des revenus. S'il n'a que 60 p. 100 des revenus, ce sera un impact sur sa pension alimentaire de 60 p. 100 du 5 p. 100.

Maintenant, cela n'enlève pas que les règles québécoises, tout comme les lignes directrices fédérales, prévoient que s'il y a d'autres frais exceptionnels reliés à l'exercice de ce droit d'accès, le parent non gardien peut en faire état au chapitre des difficultés excessives. C'est le cas dans les lignes directrices fédérales avec toutefois cette distinction qu'il n'aura pas à démontrer que son niveau de revenus est inférieur à celui du parent gardien. Il y a ce double aspect dans l'impact du temps.

[Traduction]

**M. Fortin:** Techniquement, cela se fait par la formule elle-même. Les calculs sont faits mathématiquement. Le problème dont est toujours saisi le tribunal, c'est de savoir comment calculer le temps que passe le conjoint n'ayant pas la garde avec son enfant. D'après la loi actuelle, il faut le calculer en jours, mais les tribunaux ont tendance maintenant à le calculer en heures. On peut arriver à plus ou moins 40 p. 100 du temps, si l'on fait le calcul des heures ou des jours. C'est le problème que nous avons au Québec; ce n'est pas un problème de calcul, puisque nous avons cette formule. Le problème est celui du calcul du temps lui-même; une fois qu'il sera réglé, il suffira d'appliquer la formule.

**Le sénateur LeBreton:** Le comité se demande comment on peut définir le temps passé avec les enfants. Comprend-il les heures de sommeil? Il est difficile de le calculer en temps réel.

**Mme Grassby:** Cela devient un peu plus compliqué au Québec, car non seulement y a-t-il la formule des 40 p. 100 du fédéral, mais si vous passez 22 p. 100 du temps avec l'enfant, vous avez une réduction de 2 p. 100. Dans de nombreux cas, cela fait l'objet de discussions et de négociations.

Je ne suis pas sûre que M. Goubau a traité de l'autre aspect du problème. Vous y avez d'ailleurs pensé, lorsque vous avez posé votre question. Le conjoint n'ayant pas la garde et qui s'occupe d'un enfant a quelques dépenses. S'il lui consacre plus de temps,



time, it does not seem abnormal for there to be some reduction, but that does not necessarily mean that it corresponds to the custodial parent having fewer expenses. There is no way of saying, for example, if the non-custodial parent is taking the child 37 per cent of the time and getting the 17-per-cent reduction, whether he will pick up paying for 17 per cent of clothes or 17 per cent of certain activities. No one has figured out the solution to that, whether it is in the shared custody over 40 per cent federally, or provincially. It is not something that has been dealt with yet.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** I have looked at the forms and I find them most confusing. Parents who are required to complete these forms need someone to advise them. I think that we should look at these forms and simplify them because the people who will be required to complete them are not experts. I find them quite complex.

Could you explain to me how, in the Quebec regulations, the income of the custodial parent is calculated? How do you proceed?

**Mr. Fortin:** Income is defined in the legislation and once it is calculated, for each parent, we subtract the sum of \$9,000 which corresponds to a basic amount which a parent must earn in order to pay child support.

At the federal level, this basic amount is established by law and set out in the form. With respect to the federal guidelines, a parent who earns less than \$6,000 will not pay any child support.

**Senator Ferretti Barth:** Who pays the child support then?

**Mr. Fortin:** No one will be required to pay child support.

**Senator Ferretti Barth:** Does the responsibility for child support then fall to the government?

**Mr. Fortin:** In such instances, child support is paid by the provincial governments, pursuant to social security programs in place. Once the base amount of \$9,000 has been subtracted from the taxable incomes of each parent, two other deductions are allowable, unlike the federal guidelines which allow other deductions. These allowable deductions are union dues and professional dues. Once these amounts have been determined, we arrive at an amount which corresponds to the disposable income of each parent. These amounts are added to give us the total disposable income of both parents. Working from the tables, we calculate the basic parental contribution according to the percentage of disposable income of both parents. If the woman earns \$40,000 and the man \$60,000, this gives us 40 per cent and 60 per cent respectively, for a total of \$100,000; accordingly, 40 per cent of the basic parental contribution must be assumed by the woman and 60 per cent by the man. If the amount of child support totals \$10,000, the woman must contribute \$4,000 and the man, \$6,000. Once this exercise has been completed, we look at

il ne semble pas anormal qu'il y ait une réduction, mais cela ne signifie pas nécessairement que cela équivaut à une diminution des dépenses du conjoint ayant la garde. Par exemple, dans le cas où le conjoint n'ayant pas la garde s'occuperait de l'enfant 37 p. 100 du temps et obtient 17 p. 100 de réduction, il est impossible de savoir s'il paye 17 p. 100 du coût des vêtements ou 17 p. 100 du coût de certaines activités. Personne n'a trouvé de solution à ce problème, que ce soit dans le contexte de la garde partagée où le conjoint n'ayant pas la garde s'occupe de l'enfant plus de 40 p. 100, selon la formule fédérale ou provinciale. Ce problème n'a pas encore été résolu.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** J'ai regardé les formulaires et c'est un casse-tête. Je pense que les parents qui ont le devoir de remplir un tel formulaire ont besoin d'un conseiller pour les aider. Cela vaut la peine de les regarder et de les simplifier parce que ceux qui vont remplir ces formulaires ne sont pas des professionnels. Je le trouve très compliqué.

Pourriez-vous m'expliquer de quelle façon on tient compte des revenus du parent gardien dans la formule en vigueur au Québec? Quelle est votre façon de procéder?

**M. Fortin:** Le revenu est défini dans la loi et une fois qu'il est calculé, on soustrait pour chacun des parents une somme de 9 000 dollars qui correspond à un montant en bas duquel on dit qu'un parent doit avoir à tout le moins une certaine somme d'argent pour lui avant de payer une pension alimentaire pour ses enfants.

Au fédéral, cet équivalent est dans la loi au niveau de la formule. Un parent qui au fédéral gagne moins de 6 000 dollars ne paiera pas de pension alimentaire.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Qui va payer la pension alimentaire?

**M. Fortin:** Il n'y en aura pas de pension alimentaire.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Alors c'est le gouvernement?

**M. Fortin:** Dans de tels cas, ce sont les gouvernements des provinces qui, avec les programmes de sécurité sociale, vont accorder des montants. Une fois qu'on a enlevé cette somme de 9 000 dollars des revenus imposables de chacun des deux parents, il y a deux autres déductions permises, contrairement à toutes les autres déductions selon les lignes directrices fédérales, ce sont les cotisations syndicales et les cotisations d'ordre professionnel. Une fois que ces montants sont fixés, on obtient ce que l'on appelle le revenu disponible de chacun des parents qui est additionné. C'est à partir du total qu'on trouvera dans la table le montant appelé la contribution parentale de base qu'on ramène dans la formule et après cela, on établit le pourcentage du revenu disponible des parents. Si madame gagne 40 000 dollars et monsieur 60 000 dollars, cela fera 40 p. 100 et 60 p. 100 sur un montant total de 100 000 dollars; 40 p. 100 de la contribution parentale de base doit être assumé par madame et 60 p. 100 doit être assumé par monsieur. Si la pension est de 10 000 dollars, madame doit assumer 4 000 dollars et monsieur doit assumer 6 000 dollars. Une

the custody issue. If the woman has been granted sole custody, the man will be required to pay the woman \$6,000.

**Senator Ferretti Barth:** An additional \$6,000?

**Mr. Fortin:** That is the total amount payable. The table lists the cost for one child. A child whose parents have incomes like this has needs totalling \$10,000. What proportion of this \$10,000 must each parent assume? We look at the percentage of each parent's income. If the woman has custody, and the amount of child support has been pegged at \$10,000, then she must assume \$4,000 of this total amount. If the woman has sole custody, then the man will pay the woman \$6,000.

**Senator Ferretti Barth:** What happens in the case of shared or joint custody?

**Mr. Fortin:** A different mathematical calculation is done. Last year, I toured Quebec and gave courses prior to May 1 on the federal and provincial guidelines. Looking at the provincial form, my natural tendency was to say that the federal formula was simpler!

I have been working on a Canadian program for one year. I developed a software program in Quebec for doing the calculations required on the form. At the federal level, income is a much more complex concept. The calculations are even more complicated to do. If you take the Justice Department guides and look at some of the calculations that are done, when it comes to excessive difficulties, the calculations are even more complex. A year later, I have come to the conclusion that the process followed in Quebec is simpler. The mathematical formula used may seem complicated in some respects, but it simplifies the actual calculations that must be done.

In response to Senator LeBreton's earlier comment, the fact that both parents' incomes are given equal consideration in Quebec is a much more humane and pleasant way to proceed. It emphasizes the fact that both parents have a responsibility to contribute to child support.

The problem in Quebec, and my colleague Ms Grassby alluded to it, is the contribution amounts listed in the tables. These amounts are much lower, not only when income levels are very high, but also when they are very low. The differences between the amounts listed in the federal and provincial tables are quite striking.

If you look on page 11 of our brief, you will note that at the time, I drew up a table. You can see that there are significant discrepancies between the federal table applicable in Quebec and the Quebec table. Our approach may be more equitable, but when we look at the actual figures, we note that the result in Quebec is something else.

In defence of the provincial guidelines, I have to say that it is easier to make a case for special expenses; this is one area where perhaps some ground can be made up. However, there is still a problem in Quebec in terms of the very low amounts listed in the tables. However, I do favor the Quebec system which is simpler.

fois qu'on a fait cet exercice, on vérifie le système de garde. Si madame a la garde exclusive de l'enfant, monsieur devra payer à madame 6 000 dollars.

**Le sénateur Ferretti Barth:** En plus?

**M. Fortin:** C'est cela qu'il paie. La table nous donne quel est le coût d'un enfant. Un enfant, dont les parents ont de tels revenus, a des besoins de 10 000 dollars. Quel montant chacun des deux parents doit-il assumer de ce 10 000 dollars? On prend le pourcentage du revenu des parents. Si madame a la garde des enfants, l'enfant coûte 10 000 dollars et elle doit en assumer 4 000. Si c'est madame qui a la garde exclusive de l'enfant, monsieur va payer à madame 6 000 dollars.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Si la garde est partagée?

**M. Fortin:** Il y a un autre calcul mathématique à faire. L'année passée, j'ai fait le tour du Québec et j'ai donné des cours avant le premier mai sur les lignes directrices fédérales et provinciales. J'avais comme réflexe, quand on regardait le formulaire provincial de dire: au fédéral, c'est facile!

Cela fait un an que je travaille sur un logiciel canadien. J'ai conçu un logiciel, au Québec, qui fait le calcul du formulaire. Au fédéral, la notion de revenu est beaucoup plus complexe qu'au provincial. Les calculs sont encore plus compliqués. Si vous prenez les guides du ministère de la Justice et que vous regardez tout simplement certains calculs effectués, quand on tombe en contrainte excessive, ces calculs sont encore plus complexes. J'en suis à dire, un an après, que c'est facile au Québec. Vous avez une formule mathématiquement peut-être complexe à certains égards mais qui simplifie le travail du calcul.

En réponse à ce que le sénateur LeBreton mentionnait tout à l'heure, au Québec, le fait de regarder le revenu des deux parents équitablement est une approche beaucoup plus humaine et agréable. Elle conscientise davantage le fait que les deux parents doivent contribuer.

Le problème au Québec, et ma consœur Mme Grassby l'a mentionné, est l'effet dans les tables. Les tables québécoises sont beaucoup plus basses non seulement dans les revenus très élevés, mais même dans les revenus très bas, il y a des écarts assez incroyables.

Si vous regardez notre mémoire à la page 11, j'avais préparé à l'époque un tableau, on voit d'énormes différences dans des situations analogues entre la table fédérale applicable au Québec et la table québécoise. On a une approche plus équitable mais quand on tombe dans les chiffres, par contre, le résultat au Québec est très différent.

Je le compense en disant qu'on a un fardeau de preuve moins difficile dans le cas des frais supplémentaires; dans le cas de la contrainte excessive, c'est peut-être où on peut se reprendre un petit peu, mais au Québec, le problème est le très bas niveau des tables. Quant à sa mécanique, un an après, je me suis rallié



The formula used may seem complicated at first, but in reality it is not.

**Senator Ferretti Barth:** I must congratulate you. The Quebec system is better. It is more humane and more considerate of those who are going through this experience.

**Ms. Grassby:** I do not know whether Mr. Fortin mentioned this, but one of the benefits of his software program is that he has developed a tool that people actually use.

Madame Senator was correct when she said that the form appeared complicated. However, it is relatively easy to provide the basic information requested. Lawyers, judges and officers of the court work with this document.

When people earn specific salaries, it is very easy to use this software to calculate the amount of child support payable. The program and the scales simplify the calculation process.

A word of caution: the federal and provincial tables cannot be read the same way. With respect to the provincial tables, an income of \$50,000 translates into \$6,090 in support payable for one child, whereas in the federal tables, an income of \$50,000 translates into approximately \$4,000 per child per year. The amounts payable are different. This means that in Quebec, parents whose combined income totals \$50,000, or even slightly more than this, will be required to pay this amount in child support, because of the \$9,000 deduction. That would be the total amount of child support payable, whereas at the federal level, the amount quoted represents only the share of the non-custodial parent. To this we must add the amount payable by the custodial parent. The amounts listed in the tables cannot easily be compared.

**The Chairman:** With respect to the application of the guidelines and in particular to income determination, a witness suggested to the committee several weeks ago that tax returns be made available to provincial officers in charge of applying the regulations. Obviously, this raises other questions such as the right to privacy. Does the Quebec Bar have an opinion on this?

**Mr. Fortin:** The Quebec Department of Revenue has a system for collecting child support in place. When this bill was first tabled in 1995, one of the Bar's biggest concerns — especially for a tax specialist like myself — was the intrusion by the Department of Revenue into people's private lives for reasons other than family-related ones. The revenue department told us at the time that it was going to create a special division to deal with the child support issue. We subsequently realized that there was no barrier between this division of the revenue department and the revenue department as such. Which means that the revenue department already intrudes into people's private lives. The Quebec Department of Revenue already has responsibility for the collection and payment of child support.

This system is already in place. A taxpayer cannot call the department and ask for information on another taxpayer who may be a spouse or future ex-spouse. Such information will not be

davantage au système québécois qui est plus simple. Il y a une formule qui paraît compliquée à la base mais elle n'est pas si compliquée.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Je dois vous féliciter: le système au Québec est le meilleur. Il est plus humain, plus près des personnes qui ont des problèmes de ce genre.

**Mme Grassby:** Un des avantages, je ne sais pas si Me Fortin peut le dire, c'est qu'il a effectivement, en développant son logiciel, conçu un outil dont tout le monde se sert.

Lorsque madame le sénateur parle du fait que la formule semble compliquée, c'est vrai, sauf que c'est relativement facile de mettre les informations de base. Les avocats, les juges et les officiers de la cour travaillent avec ce document.

Dans une situation où les gens ont des salaires précis, il est très facile avec ce logiciel d'arriver au montant de pension alimentaire payable. Cela aide les gens. L'idée des barèmes est de rendre la chose facile. Avec le logiciel cela devient simple.

Il faut faire attention quand vous regardez les tables fédérales et provinciales, vous ne pouvez pas les lire ensemble. Au provincial, à 50 000 \$ de revenu pour un enfant, c'est 6 090 \$ et au fédéral, 50 000 \$ de revenu représente à peu près 4 000 \$ par année. Ce n'est pas la même chose. Au Québec, cela veut dire que pour des parents dont les revenus totaux sont de 50 000 \$, c'est ce qui va se payer et même un petit peu au-delà de 50 000 \$, à cause de la déduction de 9 000 \$. C'est le montant total pour les enfants et on fait le pourcentage, tandis qu'au fédéral, ce n'est que la partie du parent non gardien. On doit rajouter le montant du parent gardien. On ne peut pas comparer les montants facilement.

**Le président:** Quant à la mise en application des lignes directrices et surtout de la détermination du revenu, un témoin a suggéré au comité il y a quelques semaines que les formulaires d'impôt soient accessibles aux agents provinciaux qui s'occupent de l'application. Cela soulève évidemment d'autres questions, telles que le droit à la vie privée. Est-ce que le Barreau du Québec a une opinion là-dessus?

**M. Fortin:** Au Québec, on a déjà un système de perception de pensions alimentaires assumé par le ministère du Revenu. Quand ce projet de loi a été présenté en 1995, une des grandes préoccupations du barreau — surtout de la part d'un fiscaliste comme moi — était justement l'intrusion du ministère du Revenu dans la vie privée à des fins autres que familiales. Au ministère du Revenu, on nous disait à l'époque qu'on allait créer une division spéciale pour la question des perceptions alimentaires. On s'est rendu compte par la suite qu'il n'y a pas de mur entre cette direction de la perception des pensions alimentaires du ministère du Revenu et le ministère du Revenu en soi. Alors l'intrusion du ministère du Revenu dans la vie privée existe déjà. Le ministère du Revenu s'occupe maintenant au Québec de la perception et du paiement des pensions alimentaires.

Ce système est en vigueur. Un contribuable ne peut pas appeler au ministère du Revenu et obtenir l'information sur l'autre contribuable qui est le conjoint ou futur ex-conjoint. Nous n'avons

disclosed. However, the revenue department does possess information of this nature.

**The Chairman:** Unfortunately, one of our colleagues, Senator Jessiman, is not here today. He, along with our colleagues senators Pépin, Cools and Cohen, is a member of a special joint committee on child care which is travelling across the country.

Senator Jessiman wrote a letter to the Deputy Minister of Justice, a copy of which I presented several minutes ago to Ms Vadboncoeur, arguing that the definition of a child of the marriage as contained in the guidelines is not in keeping with the provisions of the Divorce Act. I will understand if you refrain from expressing an opinion immediately on this subject, but have you had an opportunity to read this letter and have you formed an opinion?

**Mr. Goubau:** I have just now read this letter. Admittedly, there is a difference, which I would qualify as technical, in the definition given of a dependent child in the guidelines and the definition contained in the Divorce Act.

This definition could be construed as giving adult children or at least adult children who are no longer dependent an opening to request support payments. When I read everything that has been written on the subject by authors or legal precedents, I see that people in legal circles have no qualms whatsoever about saying that the definition in the guidelines is consistent with the long-held interpretation of the definition of "dependent child" as contained in the Divorce Act. The only distinction made since May 1, 1997 is that instead of talking about a 16-year-old child, the term "dependent child" can now apply to an 18-year-old. As spelled out in the guidelines, an 18-year-old adult child in need could apply for support, and this is consistent with the notion of "dependent child" as we have always known it, that is a child who, to all intents and purposes, is dependent on the parent claiming support. To my knowledge, this is the way all authors understand the term and I am confident that this is the interpretation that the courts will give as well. If somehow we conclude that an adult child who lives on his own and who is no longer dependent on a parent can invoke the guidelines or the Divorce Act to claim support, then we are going to encounter some problems. However, I do not see how the courts could come to this conclusion.

**Senator Ferretti Barth:** Has the approach that you have just described for us been generally well received in Quebec?

**Mr. Goubau:** Yes, it reflects the status of the law in Quebec. In the province, direct line parents share responsibility for child support, regardless of the age of the child. A 20-year-old child may, albeit under more stringent conditions than an eight-year old, request some form of child support, just as a parent may claim support from his child and we have seen cases of this happening.

pas cet accès. Mais le ministère du Revenu a toutes les informations à ce niveau.

**Le président:** Un de nos collègues, le sénateur Jessiman, malheureusement n'est pas ici aujourd'hui. Il siège à un comité mixte sur la garde des enfants qui voyage à travers le pays avec plusieurs de nos collègues dont les sénateurs Pépin, Cools et Cohen.

Le sénateur Jessiman a écrit une lettre au sous-ministre de la Justice, dont j'ai envoyé copie il y a quelques minutes à Mme Vadboncoeur, dans laquelle il prétend que la définition de l'enfant du mariage, dans les lignes directrices va bien au-delà des termes de la Loi sur le divorce. Je comprendrais très bien si vous vous gardiez d'exprimer une position sur-le-champ à propos de cette question, mais avez-vous eu l'opportunité de lire cette lettre et quelle est votre opinion là-dessus?

**M. Goubau:** Je viens de prendre connaissance de cette lettre. Il est vrai qu'il y a une différence matérielle que je qualifierais de technique dans la description de la définition de l'enfant à charge dans les lignes directrices par rapport à la définition qu'on retrouve dans la Loi sur le divorce.

On pourrait y voir une porte ouverte à des demandes alimentaires de la part d'enfants majeurs ou en tout cas d'enfants majeurs qui ne sont au fond plus sous la garde ou qui ne sont plus à la charge du parent qui réclame ces aliments. Quand je lis tout ce qui a été écrit là-dessus par les auteurs ou dans la jurisprudence, il n'y a dans les milieux juridiques aucune hésitation à dire que la définition dans les lignes directrices renvoie précisément à ce qu'on a toujours su de ce qu'était un enfant à charge au sens de la Loi sur le divorce. La seule distinction qu'on a depuis le premier mai 1997 c'est qu'au lieu de parler d'un enfant de 16 ans, on parle d'un enfant de 18 ans. La notion définie dans les lignes directrices d'un enfant de plus de 18 ans, majeur, qui serait en situation de besoin et donc pourrait réclamer des aliments, renvoie de toute évidence à la notion d'enfant à charge telle qu'on l'a toujours connue, c'est-à-dire qui, à toutes fins pratiques, est à la charge du parent qui réclame des aliments pour cet enfant. À ma connaissance, tous les auteurs le comprennent de cette façon et je suis persuadé que les tribunaux vont l'interpréter ainsi. Si on arrive à la conclusion qu'un enfant majeur mais autonome des deux parents, c'est-à-dire qui vit de son côté, qui n'est plus à la charge d'un parent, puisse utiliser les lignes directrices ou la Loi sur le divorce pour réclamer des aliments, on aura un problème. Je vois assez mal qu'un tribunal puisse l'interpréter de cette façon.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Est-ce que cette approche que vous venez de nous expliquer est généralement bien acceptée au Québec?

**M. Goubau:** Oui, cela reprend l'état du droit au Québec. Au Québec, la pension alimentaire est due entre parents en ligne directe, quelque soit l'âge. L'enfant de 20 ans peut, à des conditions plus restrictives qu'un enfant de 8 ans, réclamer des aliments de même que le parent peut en réclamer à son enfant et cela se voit. La définition de lignes directrices est l'extension de



The definition provided in the guidelines is an extension of what we have seen with the reform of the Divorce Act. It is consistent with the status of the law in Quebec regarding this matter.

**Senator Ferretti Barth:** Why did we not receive a copy of the letter that Senator Jessiman sent to the department?

**The Clerk:** This letter was sent before you became the member of this committee. That explains why you did not get a copy.

**Senator Ferretti Barth:** But that was two or three months ago.

**The Clerk:** I can take that matter up with you after the meeting.

**Senator Ferretti Barth:** It is not right to discuss something that committee members are unfamiliar with. We did not agree to send this letter. Mr. Chairman, I recommend that we receive copies of all letters having to do with decisions of this committee.

**The Chairman:** I am sure that you all know Senator Jessiman's views on the subject. He has brought the matter up on several occasions in committee. Are there any further questions?

**Mr. Fortin:** The federal as well as the Quebec guidelines provide details regarding financial responsibility for children, but there are no clear rules as to who is responsible for managing the needs of the children.

In a shared custody situation, the father pays so much to the mother, although the children split their time equally between the two parents. Given the difference in income, the father awards X amount to the mother in child support. However, the tables list the cost of caring for a child. There is no mention of who manages these sums of money. This can be a source of debate and friction between the parents. Would it not be possible to indicate to some extent which parent must assume responsibility for managing the needs of the children?

Take, for example, a father who says that he is going to buy his child a \$275 pair of running shoes. The mother may disagree with that decision, since she has to pick up half the tab. The Quebec regulations are clearer than the federal guidelines on the issue of how financial responsibility is to be shared or on what the parents' contribution should be when it comes to their children's needs, but they are not clear on who exactly is responsible for managing these expenses. This is a real problem which, in my opinion, can easily be resolved with legislation.

If the parties fail to come to an agreement, the court should step in and decide who is responsible for overseeing the needs of the child.

**Senator Ferretti Barth:** For example, if the mother has custody of the children, she should be the one to make the decisions when it comes to the children's needs. That goes without saying.

ce que l'on a vue dans la réforme de la Loi sur le divorce. Elle rejoint l'état du droit québécois sur la question.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Comment se fait-il que l'on n'a pas reçu une copie de la lettre que le sénateur Jessiman a envoyée au ministère.

**Le président:** Il m'a fait parvenir une copie de sa lettre et il me fera plaisir de vous en remettre une copie.

**La greffière:** Elle a été envoyée avant que vous ne soyez membre du comité. Pour cette raison, vous ne l'avez pas reçue.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Mais cela fait deux ou trois mois.

**La greffière:** Actuellement, je peux vous parler de cela après la réunion.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Ce n'est pas correct que l'on parle de quelque chose que les membres du comité ne connaissent pas. Nous n'étions pas d'accord pour envoyer cette lettre. Je fais une recommandation, si vous permettez monsieur le président, de nous envoyer toutes les copies concernant les décisions de ce comité.

**Le président:** Vous n'êtes pas sans savoir la position de notre collègue le sénateur Jessiman là-dessus. Il l'a soulevée à maintes reprises devant le comité. Est-ce qu'il y a d'autres intervenants ou d'autres questions?

**M. Fortin:** On a établi la responsabilité de la charge financière des enfants tant dans les lignes directrices fédérales que québécoises, mais on n'a jamais établi de lignes directrices quant à l'administration des besoins des enfants.

Dans une garde partagée, monsieur doit payer tant à madame, mais la garde des enfants sera à temps égal entre les deux parents. Il y a une différence de revenu et monsieur va donner tant à madame. Par contre les tables ont dit que l'enfant coûtait tant. On n'a pas dit qui va administrer ces sommes. C'est une source de discussions, de chicanes entre les personnes. Est-ce que l'on ne pourrait pas, en quelque part, indiquer jusqu'à un certain point qui est le parent qui doit voir à la gestion et à l'administration des besoins des enfants?

Par exemple, le père va dire: j'achète des souliers de course de 275 dollars à mon enfant. Madame va dire, moi je dois en payer la moitié, je ne suis pas d'accord. On a distingué — au Québec on l'a fait de façon plus précise que dans les lignes directrices fédérales — le partage des responsabilités financières ou des contributions des parents aux besoins des enfants mais on n'a pas dit qui est responsable de l'administration de ces dépenses. C'est un problème véritable qui, je pense, peut facilement être corrigé par une législation.

Si les parties ne s'entendent pas, le tribunal devrait fixer qui a la gestion administrative des besoins de l'enfant.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Si madame a la garde des enfants, par exemple, cela veut dire que cette personne est capable d'administrer les besoins de l'enfant. C'est sous-entendu.

**Mr. Fortin:** Of course, that is true in a classic case of sole custody. However, in a case of joint custody where one parent has custody more than 40 per cent of the time, and the other parent, between 20 and 40 per cent of the time, then the amount of support payable decreases, the assumption being that the father is going to assume more of the expenses. It has yet to be determined who administers these expenses. When there are daycare costs involved, who pays these costs? Is it necessarily the mother? In a joint custody situation, does the father pay the child's daycare costs at school when the child is with him or is it the mother who pays?

**Ms. Grassby:** That is the problem we encounter when the amount of child support is reduced as result of an increase in custodial time. The issue of who is responsible for paying certain expenses, which often do not change, is not confronted. You are quite right to say that the assumption is that the custodial parent is capable of managing his or her own budget. If you have a joint custody situation where the non-custodial parent argues that he is responsible for only 50 per cent of these expenses because he only has custody 50 per cent of the time, it does not change the fact that the child still has 100 per cent of the same expenses. One of the parents might then say: I refuse to buy the child any clothes. There is no longer any order. Since the child must have clothing, one parent must then assume all of the costs and cannot claim the difference from the other parent.

[English]

**The Chairman:** Thank you very much. The question of the differences between the Quebec and federal guidelines has come up on a number of occasions and colleagues have commented on them in various ways. Your testimony today has been extremely helpful. Thank you for coming.

Colleagues, we meet tomorrow at 3:30 p.m. to continue our study. It is unlikely that I can be present tomorrow. If the acting deputy chairman, Senator Kenny, is not able to preside, the clerk will take you through the process of choosing an acting chairman for tomorrow's meeting only.

The committee adjourned.

**M. Fortin:** Dans le cas d'une garde exclusive ou classique, cela se voit bien. Aussitôt que l'on tombe dans une garde où il y a un partage, surtout dans les lignes directrices fédérales, lorsque le temps dépasse 40 p. 100 et que l'on a une garde partagée, au Québec, entre 20 et 40 p. 100, on a une diminution. On présume que monsieur va assumer plus de dépenses. On n'a pas dit encore qui s'occupe de la dépense. Même si on dit qu'il y a des frais de garde qui doivent être ajoutés, qui paie les frais de garde? Est-ce nécessairement madame? Quand vous avez une garde partagée, est-ce monsieur qui paie les frais de garde de l'enfant à l'école quand il a l'enfant avec lui ou est-ce madame?

**Mme Grassby:** C'est le problème lorsque l'on baisse le niveau de pension alimentaire payée parce qu'il y a plus de temps de garde. On ne fait pas face à qui doit payer les frais, qui restent souvent les mêmes. Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites qu'on présume que le parent gardien est capable de gérer son budget. Si vous avez une garde partagée ou le parent non gardien dit: je paie 50 p. 100 de ce que je dois payer parce que 50 p. 100 du temps, je garde l'enfant, l'enfant lui a encore 100 p. 100 des dépenses. Un des parent dit: je n'achète pas de vêtements. Il n'y a pas d'ordre. Alors si l'enfant doit être vêtu, un parent doit tout payer et il ne peut pas réclamer la différence.

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup. La question des différences entre les lignes directrices du Québec et celles du gouvernement fédéral a été posée à plusieurs occasions et a suscité divers commentaires. Votre témoignage d'aujourd'hui a été extrêmement utile et je vous remercie de votre participation.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous nous réunissons demain à 15 h 30 pour poursuivre notre examen. Il est peu probable que je serai présent demain. Si le sénateur Kenny, vice-président suppléant, n'est pas en mesure de présider, le greffier vous guidera dans le processus du choix d'un président suppléant pour la séance de demain seulement.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, April 1, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 3:30 p.m. to monitor the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.

**Senator Colin Kenny** (Acting Deputy Chairman) in the Chair.

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> avril 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour examiner la mise en œuvre et l'application du Chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions, et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Colin Kenny** (vice-président suppléant) occupe le fauteuil.



[English]

**The Acting Deputy Chairman:** Honourable senators, our first witness is ready to begin.

Professor Bala, please proceed.

**Professor Nicholas Bala, Associate Dean, Faculty of Law, Queen's University:** By way of introduction, I am a law professor at Queen's University with a special area of interest in family and children's law. I have written and participated in continuing legal education programs dealing with the child support guidelines. I was a witness before the Senate committee dealing with the guidelines last year. I have done some consulting work for the Department of Justice in regards to the guidelines, as well as with the Canadian Research Institute for Law and the Family. I would, however, emphasize that the views I express today are my own.

The brief I have provided to you is intended to be a initial impression of some of the issues that have arisen in regard to the implementation of the guidelines. In fact, as you can see from the date on it, it was written almost two months ago. This is an area where the law is changing quite quickly. I might mention a few more recent cases as well. The paper was written based on a review of a few of the more important reported cases and from talking to people in the justice system — lawyers, judges and others — about their impressions of how the guidelines are working.

On the whole, I think the guidelines have been a success in the sense that we are better off with the guidelines than with the previous individualized litigation model. That does not mean that the guidelines cannot be changed in significant ways. We need more research into how the guidelines are being implemented. It is clear is that there is much variation across the country from place to place or even from judge to judge. We require further study. That does not mean that it is not useful to talk about and consider how things are going to this point. It does mean, however, that when one is listening to a person who is situated in one particular place and may have legitimate concerns about the guidelines, one should not necessarily assume that those concerns are uniform everywhere across the country.

In terms of the reported case law and discussion among judges and lawyers, one of the critiques made of the guidelines is that the issue of determination of income is still, at least in a significant number of cases, problematic. I do not think that is a criticism of guidelines in the sense that, in any family law case, particularly one dealing with child support, an initial issue is the income of either or both of the parents. In some cases, it is relatively easy to determine income. If someone is a law professor or a senator with no outside income, you could just look at their income tax returns for the last few years.

[Traduction]

**Le vice-président suppléant:** Chers collègues, notre premier témoin est prêt à commencer.

Professeur Bala, si vous voulez bien commencer.

**M. Nicholas Bala, vice-doyen, Faculté de droit, Université Queen's:** Permettez-moi de me présenter: je suis professeur de droit à l'Université Queen's et je m'intéresse tout spécialement au droit de la famille et des enfants. J'ai préparé et dispensé des programmes de formation permanente des juristes en ce qui concerne les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. J'ai comparu devant le comité sénatorial qui étudiait les lignes directrices l'année dernière. J'ai fait certains travaux de consultation pour le ministère de la Justice en ce qui concerne les lignes directrices ainsi qu'auprès de l'Institut canadien de recherche sur le droit et la famille. Je tiens toutefois à souligner que les opinions que j'exprime aujourd'hui sont des opinions personnelles.

Le mémoire que je vous ai fourni vise à donner une première impression de certaines des questions qui ont surgi en ce qui concerne la mise en oeuvre des lignes directrices. En fait, comme vous pouvez le constater d'après la date du document, il a été rédigé il y a pratiquement deux mois. C'est un domaine où le droit change très rapidement. Je mentionnerai peut-être aussi quelques cas plus récents. Le document s'appuie sur l'examen de certains des cas les plus importants qui ont été rapportés et sur des entretiens avec des membres du système judiciaire — des avocats, des juges et autres — destinés à recueillir leurs impressions sur le fonctionnement des lignes directrices.

Dans l'ensemble, j'estime que les lignes directrices ont été un succès car je les trouve nettement préférables au modèle précédent d'évaluations individuelles. Cela ne veut pas dire qu'il est impossible de modifier de façon importante les lignes directrices. Nous devons faire plus de recherche sur la mise en oeuvre de ces lignes directrices. Il est clair qu'elles varient énormément d'un endroit à l'autre ou même d'un juge à l'autre. Une étude plus approfondie s'impose. Cela ne signifie pas qu'il est inutile d'en parler et de voir où on en est. Cela signifie toutefois qu'il ne faut pas partir du principe que les préoccupations légitimes d'une personne d'une certaine région au sujet des lignes directrices sont nécessairement les mêmes dans l'ensemble du pays.

En ce qui concerne la jurisprudence et les discussions avec les juges et les avocats, l'une des critiques formulées au sujet des lignes directrices, c'est que la détermination du revenu continue, du moins dans beaucoup de cas, à poser problème. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une critique des lignes directrices puisque dans toute cause de droit familial, surtout lorsqu'il s'agit de pensions alimentaires pour enfants, un problème initial est le revenu de l'un ou l'autre des parents ou des deux. Dans certains cas, il est relativement facile de déterminer le revenu. Si quelqu'un est professeur de droit ou sénateur sans autre revenu, on peut tout simplement consulter leurs déclarations d'impôt des dernières années.

How can you establish that? There are also accounting issues. Some expenses can be legitimately deducted from income for income tax purposes, such as depreciation of the business, but the same expenses may not be appropriate to take into account for child support purposes.

As I mentioned, the issue of determination of income is a problem. Looking at the world as a whole, there are a number of different models of child support guidelines, and it is a common international problem. There will be no easy resolution to it. The accounting profession and the tax consultancy business are in large part based on the fact that there is no easy way to determine income. There will always be argument about it, at least in some cases.

However, I think that statistically we still have a society where most people get most of their income from employment, as opposed to being self-employed, and in those cases the guidelines have greatly simplified the process. While there are some areas where one might consider reform, I would not rush in to trying to redefine income in some way. A lot of progress has been made in that area in particular.

**Senator LeBreton:** Some time ago we got into the whole issue of having officials having access to income tax records and whether that was an infringement of privacy rights. Of course, that would be something for the courts to determine.

We heard from some witnesses about cases involving individual income-earners, specifically farmers, where they have a set income and they will go out and buy a combine perhaps and therefore not show as much income. Yet some people will say the farmer only did that to lessen his support payments. I realize there is a problem there.

Has the system of having judges dealing with the guidelines improved the uniformity of how this is handled across the country, so that therefore you do not get the discrepancy from one jurisdiction to another in handling these cases?

**Mr. Bala:** With regard to the self-employed, which is obviously where the problems are, judges do have discretion under the guidelines and are in some cases going back and saying, "You should not buy that harvester," or, "You are not going to buy that harvester. You are going to pay child support." They have discretion to move away from the income tax definitions and seem to be doing that in a reasonably thoughtful way and saying that support of children comes first. However, we also have to recognize that if you have a business, you are going to have legitimate expenses. We do not want to kill the goose that is laying the eggs and force people out of business. It is a fine balance to draw.

On the issue of uniformity, I have no doubt that the guidelines have improved uniformity. One of the problems that we had before the guidelines in some places in the country, and maybe to some extent in every place, was that in a city like Ottawa or Kingston or

Comment peut-on le déterminer? Il y a également des questions de comptabilité qui entrent en jeu. Certaines dépenses peuvent être légitimement déduites du revenu à des fins d'impôt, comme la dépréciation d'une entreprise, mais il n'est peut-être pas approprié de tenir compte des mêmes dépenses aux fins des pensions alimentaires pour enfants.

Comme je l'ai mentionné, la détermination du revenu pose problème. Si on regarde la situation à l'échelle mondiale, il existe un certain nombre de modèles différents de lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. C'est un problème commun à de nombreux pays, qui ne se règlera pas facilement. Si la profession comptable et l'industrie des conseils fiscaux existent, c'est en majeure partie parce qu'il n'existe aucun moyen facile de déterminer le revenu. Cela fera toujours l'objet de discussions, du moins dans certains cas.

Cependant, je pense que sur le plan statistique, nous vivons encore dans une société où la plupart des gens tirent le gros de leur revenu d'un emploi, plutôt qu'en travaillant à leur compte, et dans ces cas, les lignes directrices ont considérablement simplifié le processus. Bien que certains aspects puissent faire l'objet d'une réforme, je ne me précipiterais pas pour essayer de redéfinir le revenu d'une façon quelconque. Beaucoup de progrès ont été faits dans ce domaine en particulier.

**Le sénateur LeBreton:** Il y a un certain temps, nous avons abordé la question de l'accès par des fonctionnaires aux dossiers d'impôt et nous nous sommes demandés s'il s'agissait d'une atteinte à la vie privée. Bien entendu, ce serait aux tribunaux de le déterminer.

Nous avons entendu certains témoignages concernant des soutiens de famille, particulièrement des agriculteurs, qui ont un revenu fixe et qui vont s'acheter une moissonneuse-batteuse, ce qui réduit leur revenu. Or, certains prétendent que ces agriculteurs n'agissent ainsi que pour réduire la pension alimentaire qu'ils doivent verser. Je constate qu'il y a un problème à ce niveau-là.

Le fait de confier l'application des lignes directrices aux juges a-t-il amélioré l'uniformité du traitement de ces cas dans l'ensemble du pays de manière à éviter les disparités d'une province à l'autre?

**M. Bala:** En ce qui concerne les travailleurs autonomes, puisque c'est à ce niveau que se situent les problèmes, les juges possèdent le pouvoir discrétionnaire en vertu des lignes directrices de dire dans certains cas: «Vous ne pouvez pas acheter cette récolteuse», ou, «Vous n'achèterez pas cette récolteuse. Vous allez verser une pension alimentaire pour enfants.» Ils ont le pouvoir de s'écarter des définitions de l'impôt et semblent le faire d'une manière réfléchie en indiquant que la pension alimentaire pour enfants doit avoir priorité. Cependant, nous devons également reconnaître que si vous avez une entreprise, vous aurez des dépenses légitimes. Nous ne voulons pas non plus tuer la poule aux œufs d'or et acculer les gens à la faillite. Il faut donc trouver un juste milieu.

En ce qui concerne l'uniformité, il ne fait aucun doute que les lignes directrices ont amélioré l'uniformité. L'un des problèmes que nous avions avant l'adoption des lignes directrices dans certaines régions du pays et peut-être jusqu'à un certain point dans



Toronto, the judge assigned to your case was an important factor because different judges viewed the issue of child support in quite different ways. I am convinced that we have a much greater degree of uniformity across the country which people rightly perceive as fair. So wherever you are, if you have adequate legal representation and if the judge knows what he or she is doing, you are much more likely to be treated in the same way, and that makes much more sense.

Individualized litigation about what are reasonable expenses is very problematic, conceptually and practically. That is why I am a little unhappy about section 7, the provision about extra-curricular activities, because we are going back into that individualized litigation, and that particular provision may have to be rethought so we know what was really intended there.

**Senator Johnstone:** Professor, you mentioned that parents are not always represented by lawyers. What are the advantages of a lawyer, taking into consideration the extra costs?

**Mr. Bala:** In family litigation, particularly, and child support is only one part of this, there are several advantages to having a lawyer. First of all, people might not be aware of their legal position without having legal advice. A lawyer can help and can have a critical role in discovering the facts of the case if, for example, there is an issue about whether assets are being hidden or not accessed.

People find it very difficult to be advocates for themselves under the best of circumstances and, in family law litigation, given the potential for emotional stress and conflict, it is often better to have a party who has some objectivity in representing them. That lack of representation is a very serious problem in this area. I do not know what your agenda is but if you speak either to lawyers or judges who talk about dealing with unrepresented litigants, they will tell you that in those cases, hostilities increase because the litigants are trying to cross-examine one another, not knowing what they are doing, and are taking up the time of the courts.

There are certainly issues about how lawyers are educated and trained. As someone working in a law school, I can say we are certainly concerned about preparing people for practice in the best way possible.

I am not saying that every lawyer in every case does a good job. There is certainly a small minority of lawyers who may sometimes increase the level of hostility between litigating parents. However, there is also sometimes a tendency for people involved in family litigation who have had a lot of problems and who have spent an enormous amount of money on legal bills, to look back and say that it was the lawyers who increased the hostilities and that it is all the fault of the lawyers or the judges or the justice system or Parliament.

l'ensemble du pays, c'est que dans une ville comme Ottawa, Kingston ou Toronto, le juge chargé d'entendre votre cause était un facteur déterminant puisque les opinions au sujet des pensions alimentaires varient d'un juge à l'autre. Je suis convaincu que cela a nettement amélioré l'uniformité de traitement dans l'ensemble du pays, ce que les gens considèrent avec raison juste. Par conséquent, peu importe la région où vous vivez, si vous êtes représenté par un bon avocat et si le juge sait ce qu'il fait, vous êtes beaucoup plus susceptible d'être traité de la même façon, ce qui est beaucoup plus logique.

Il est très difficile d'évaluer de façon individuelle ce qui constitue des dépenses raisonnables, tant sur le plan théorique que pratique. C'est pourquoi j'ai certaines réserves à propos de l'article 7, la disposition relative aux activités parascolaires, car nous revenons à cette question d'évaluation individuelle. Il y aurait peut-être lieu de revoir cette disposition afin d'en déterminer l'objet véritable.

**Le sénateur Johnstone:** Professeur, vous avez dit que les parents n'étaient pas toujours représentés par des avocats. Quels sont les avantages de recourir à un avocat, compte tenu des coûts supplémentaires que cela comporte?

**M. Bala:** En matière de droit de la famille particulièrement, et les pensions alimentaires pour enfants n'en sont qu'un aspect, le fait d'avoir un avocat présente plusieurs avantages. Tout d'abord, les gens qui ne consultent pas d'avocat ne sont peut-être pas au courant de leur statut juridique. Un avocat peut leur venir en aide et jouer un rôle crucial pour ce qui est de découvrir les faits lorsqu'il s'agit de déterminer si des actifs ont été dissimulés ou ne sont pas accessibles.

Les gens ont beaucoup de difficulté à se représenter eux-mêmes dans les meilleures circonstances et en matière de droit familial, compte tenu du stress émotionnel et des conflits possibles, il est souvent préférable qu'ils soient représentés par une partie possédant une certaine objectivité. L'absence de représentation est un problème très grave dans ce domaine. Je ne sais pas ce que vous en pensez, mais si vous parlez à des avocats ou à des gens qui ont eu affaire à des plaideurs non représentés, ils vous diront que dans ces cas, l'hostilité augmente parce que les plaideurs essaient de se soumettre mutuellement à des contre-interrogatoires sans savoir ce qu'ils font, et ils prennent le temps des tribunaux.

La formation des avocats est évidemment un facteur important. Comme je travaille dans une école de droit, je peux vous dire que nous tenons à préparer le mieux possible les futurs avocats au travail qui les attend.

Je ne veux pas dire que tous les avocats dans chaque cas font du bon travail. Il existe sans aucun doute une petite minorité d'avocats qui contribuent parfois à accroître l'hostilité entre les parents. Cependant, les gens en cause dans des litiges familiaux, qui ont eu beaucoup de problèmes et qui ont dépensé beaucoup d'argent en frais juridiques, ont aussi tendance parfois à accuser après coup les avocats d'avoir contribué à envenimer les choses et à dire que tout est de la faute des avocats, des juges, du système judiciaire ou du Parlement.

In most cases where lawyers are involved, one of their major roles, which on the whole they carry out successfully, is encouraging people first to know their legal rights and to settle cases and to be reasonable and to think about their children. In fact lawyers are often restraining the clients, rather than inciting them. There are certainly exceptions to that but, in general, the legal profession has a very important role to play here. That is evidenced by the fact that very few people who can afford to have lawyers will choose to represent themselves. The problem of lack of representation, by and large, is that people do not have access to Legal Aid.

**Senator Johnstone:** How do you determine incomes in a reasonably accurate way? How can you be sure you know what the income is?

**Mr. Bala:** May I add one thing on the previous question? I did not want to suggest that lawyers are the only people who should be involved in this. Mediation has a important role. Child support guidelines, for example, can simplify the issues in mediation. Lawyers need not be exclusively involved but there is a role for lawyers.

On the issue of how you determine income, if someone is an employee or has one source of relatively fixed income from dividends, it is relatively easy to determine income. If someone is self-employed, there are problems both conceptually and practically in determining income. Practically, there may be a tendency to overstate expenses or to understate income. That can be just a practical problem of accounting and finding where the money is. If it is a cash-generated business, or even if there are good records, one can have legitimate arguments about issues like depreciation, which are legitimate business expenses for tax purposes but which are not necessarily taken into account in the same way for child support purposes.

**Senator Johnstone:** Do you have access to income tax returns? What can the court access?

**Mr. Bala:** Under the child support guidelines, there is access to and a requirement to provide the last three income tax returns. A key starting spot is the last few income tax returns. I think the theory that most people in this country are fairly honest about their income tax returns is largely but not completely correct. It provides a good starting spot. You will certainly hear people say that most people in this country are honest about their income tax returns, but in a divorce one party often accuses the other of not being honest in their tax returns. You can get into a discussion about that, but it is a good starting spot.

Dans la plupart des cas auxquels participent des avocats, l'un de leurs principaux rôles, dont ils s'acquittent dans l'ensemble avec succès, consiste à encourager les gens d'abord à se familiariser avec leurs droits juridiques, puis à opter pour un règlement de leur cause, à se montrer raisonnables et à penser à leurs enfants. En fait, contrairement à ce qu'on pourrait croire, les avocats souvent ramènent leurs clients à la raison. Il y a certainement des exceptions mais en général, les avocats ont un rôle très important à jouer à cet égard, comme en témoigne le fait que très peu de gens qui peuvent se permettre les services d'un avocat décideront de se représenter eux-mêmes. En général, le problème au niveau de l'absence de représentation, c'est que les gens n'ont pas accès à l'aide juridique.

**Le sénateur Johnstone:** Comment peut-on calculer le revenu d'une façon raisonnablement exacte? Comment peut-on être sûr du montant du revenu?

**M. Bala:** Puis-je ajouter une chose en réponse à la question précédente? Je ne voulais pas laisser entendre que les avocats sont les seules personnes qui devraient participer à ce genre de litiges. La médiation joue un rôle important. Les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants peuvent par exemple simplifier les problèmes lors de la médiation. Il n'est pas nécessaire de faire appel exclusivement à des avocats mais ils ont un rôle à jouer.

Quant à la façon de calculer le revenu, cela est relativement facile dans le cas d'un employé ou d'une personne dont le revenu provient d'une source relativement fixe comme des dividendes. En ce qui concerne un travailleur autonome, il est difficile, tant sur le plan pratique que théorique, de déterminer son revenu. Sur le plan pratique, il peut y avoir une tendance à exagérer les dépenses ou à minimiser le revenu. Il peut s'agir tout simplement d'un problème pratique de comptabilité et de déterminer où se trouve l'argent. S'il s'agit d'une entreprise qui produit des gains, ou même s'il existe des dossiers solides, on peut avancer des arguments légitimes à propos de questions comme la dépréciation, qui constitue des dépenses d'affaires légitimes à des fins d'impôts mais dont on ne tient pas nécessairement compte de la même façon aux fins de la pension alimentaire pour enfants.

**Le sénateur Johnstone:** Avez-vous accès aux déclarations d'impôt? Quels sont les documents auxquels les tribunaux ont accès?

**M. Bala:** En vertu des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, on exige les trois dernières déclarations d'impôt. Donc, le principal point de départ, ce sont les dernières déclarations d'impôt. Je crois que la théorie selon laquelle les contribuables de ce pays remplissent assez honnêtement leur déclaration d'impôt est en majeure partie exacte mais pas entièrement. C'est un bon point de départ. Vous entendrez certainement dire que la plupart des contribuables dans ce pays remplissent honnêtement leur déclaration d'impôt mais lors d'un divorce, une partie accuse souvent l'autre d'avoir menti dans ses déclarations d'impôt. Cela peut être matière à discussion, mais c'est un bon point de départ.



I view the guidelines and the model that has been put forward as a significant improvement. The question is how we can further improve it, I hope, as opposed to going back to the old system.

**Senator Grafstein:** Forgive me for my lack of background, but this is a fascinating topic. I am interested in several questions, the first being the question of onus. Let us take the example of a female spouse making the claim of a certain level of income. Upon whom is the onus for determining the narrow issue of income? Is it upon the applicant, or is it with the respondent in the narrow issue of determining income? That is question number one.

Question number two is in determining the quantum of support for a child, where is the onus?

My final question relates to assessing assets that are non-income bearing. Suppose someone has a lavish farm. He has farm implements and owes money to the bank. He has been able to make a subsistence living off the land while barely keeping up his payments, but he is land-rich. If in fact he chooses to sell off a quarter, he would have some cash. In other words, a spouse who has the child and is bearing the responsibilities for that child is confronted by another spouse who has a non-bearing income asset which has value. The person can properly say that the asset bears no income and, in fact, costs money to maintain.

Is there power within the authority of the guidelines to deal with that situation? In other words, is it time to slice off a piece of the loaf and spread that piece around? If a spouse says they are rich in apparent value but essentially they do not have any money, that is valid. It is a true point. Meanwhile, the a determination must be made whether the child must go without while that spouse is maintaining the family home, farm or business.

**Mr. Bala:** Onus in a civil proceeding is not nearly as significant as it is in a criminal case or in an income tax case.

**Senator Grafstein:** I understand the difference.

**Mr. Bala:** The starting spot that the guidelines set out is income tax returns. You get the income tax returns for the last three years, and those are the starting spots. If someone wants to rebut that either to raise it or lower it, the onus is on that person to say, no, those do not reflect the last three years' income. They must bring forward evidence to satisfy the judge that there is some reason not to rely on those returns.

Then the payer could say that the last three years' returns are accurate but, unfortunately, this year they have been laid off. In that case, the last three years' income tax returns would not be as useful. They would then try to rebut the support level downward.

Conversely, the applicant might say that the income has gone up a lot since those three income tax returns or that the returns understate his actual income.

Je considère que les lignes directrices et le modèle proposé constituent une nette amélioration. Il reste à savoir s'il est possible de les améliorer davantage plutôt que de revenir à l'ancien système.

**Le sénateur Grafstein:** Pardonnez mon ignorance, mais c'est un sujet fascinant. Plusieurs questions m'intéressent, entre autres celle du fardeau de la preuve. Prenons l'exemple d'une conjointe qui déclare un certain niveau de revenu. À qui incombe-t-il de déterminer la question exacte du revenu? Est-ce au demandeur ou au défendeur? C'est ma première question.

Ma deuxième question concerne la détermination du montant de la pension alimentaire pour enfants. À qui cela incombe-t-il?

Ma dernière question concerne l'évaluation des actifs non productifs de revenu. Disons que quelqu'un a une exploitation agricole florissante. Il a du matériel agricole et doit de l'argent à la banque. Il parvient à vivre de ses terres tout en arrivant à peine à faire ses paiements, mais il est riche en terres. En fait s'il décidait d'en vendre une partie, il aurait un certain montant d'argent. Autrement dit, une conjointe qui a la garde de l'enfant fait face à un conjoint qui a un actif non producteur de revenu mais qui possède de la valeur. Ce dernier peut dire avec raison que l'actif ne produit aucun revenu et en fait coûte de l'argent à entretenir.

Est-ce que les lignes directrices permettent de traiter ce genre de situation? Autrement dit, est-il temps de couper une part du gâteau et de la partager? Si un conjoint dit être riche sur le plan de la valeur apparente mais n'a essentiellement pas d'argent, c'est un argument valable. Il reste toutefois à déterminer si l'enfant doit être privé d'une pension pendant que ce conjoint assure l'entretien du foyer familial, de la ferme familiale ou de l'entreprise.

**M. Bala:** Le fardeau de la preuve dans une poursuite au civil n'est pas aussi important que dans une poursuite au criminel ou dans une cause relative à l'impôt.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends la différence.

**M. Bala:** Le point de départ prévu par les lignes directrices, se sont les déclarations d'impôt. On obtient les déclarations d'impôt des trois dernières années et ce sont les points de départ. Si quelqu'un veut les contester soit à la hausse ou à la baisse, il lui incombe de dire non, cela ne reflète pas le revenu des trois dernières années. Cette personne doit présenter des preuves qui convaincront le juge qu'il existe une raison quelconque de ne pas se fier à ces déclarations.

Par ailleurs, le payeur pourrait dire que les déclarations d'impôt des trois dernières années sont exactes mais que malheureusement, cette année il a été mis à pied. Dans ce cas, les déclarations d'impôt des trois dernières années seraient moins utiles. Ils essaieraient alors de faire diminuer le montant de la pension.

Il est également possible que le demandeur indique que le revenu a augmenté énormément depuis les trois dernières déclarations d'impôt ou que les déclarations sous-estiment son revenu réel.

**Senator Grafstein:** Is the application of the guidelines clear that the onus is upon the spouse who has to make the determination as to what is the income level? In other words, with respect to the income of the person who is the subject matter of the litigation, is that onus on him or is that onus displaced once that person produces their tax return?

**Mr. Bala:** In my reading of the guidelines, once you have the tax returns, that is the starting spot. The onus is then is on anyone who wishes to vary those figures. There are major factual problems, but I do not think the problem is how the guidelines have been drafted.

You raised the issue of how to deal with assets. The guidelines have provisions in sections 15 through 20 to deal with imputing income if people have assets. You are correct in identifying, again, a range of assets. One may wish to make some technical amendments, but the fundamental thing is that you must give judges discretion.

One can imagine situations where a uniform set of guidelines would suffice very well because a lot depends on the value of the asset. A number of factors are identified: Is it income producing or not? Is it likely to increase in income? Is it reasonable to expect this person to sell it or to sell a part of it?

**Senator Grafstein:** The onus is there. You are saying that in the first category the onus shifts to the other party when someone produces their tax returns.

**Mr. Bala:** Yes.

**Senator Grafstein:** Is it clear in the guidelines that the primary onus is on the spouse who is required to declare interest?

**Mr. Bala:** In fact both spouses are required, depending on the circumstances, to file financial statements. My reading of the cases is such that the legal issue of onus is not a significant problem. The factual problem is profound, but the guidelines cannot resolve that.

**Senator Grafstein:** Would there be more a fair tool in the hands of the person who is responsible for the child? Our interest from a public standpoint is to preserve, protect, maintain and facilitate the rearing of a child. That is our public policy. The question is how do we facilitate this in a way that is appropriate?

It strikes me that if you have to deal with this issue, one of the ways to at least get to the first hurdle, as opposed to the disputed hurdle, is to place the onus on that spouse who has income and upon whom a claim has been made. It is a reserves onus, in effect.

I do not want to be my own lawyer here, but it clarifies things for the judge when there is a balance of probabilities. One can say that it must be beyond that balance of probabilities. If there is a

**Le sénateur Grafstein:** Est-il clair d'après les lignes directrices qu'il appartient au conjoint de déterminer le niveau du revenu? En d'autres mots, en ce qui concerne le revenu de la personne qui fait l'objet du litige, est-ce à elle d'en faire la preuve ou y a-t-il déplacement du fardeau une fois que la personne produit sa déclaration d'impôt?

**M. Bala:** D'après mon interprétation des lignes directrices, une fois que vous avez les déclarations d'impôt, c'est le point de départ. Quiconque souhaite modifier ces chiffres doit alors assumer le fardeau. Il existe d'importants problèmes d'ordre factuel mais je ne crois pas que le problème réside dans le libellé des lignes directrices.

Vous avez demandé ce qui se passe dans le cas des actifs. Les lignes directrices renferment des dispositions aux articles 15 à 20 concernant le revenu attribué aux gens qui ont des actifs. Vous avez raison de parler d'une gamme d'actifs. Il serait possible d'apporter certaines modifications de forme. Mais l'élément fondamental consiste à donner un pouvoir discrétionnaire aux juges.

Dans certains cas, une série uniforme de lignes directrices conviendrait très bien car beaucoup de choses dépendent de la valeur des actifs. Un certain nombre de facteurs entrent en ligne de compte: s'agit-il d'actifs producteurs de revenu ou non? Le revenu est-il susceptible d'augmenter? Est-il raisonnable de s'attendre à ce que cette personne vende l'actif ou une partie de l'actif?

**Le sénateur Grafstein:** Donc le fardeau existe. Vous êtes en train de dire que dans la première catégorie, le fardeau est reporté sur l'autre partie au moment où quelqu'un produit ses déclarations d'impôt.

**M. Bala:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Les lignes directrices indiquent-elles clairement que le principal fardeau de la preuve revient au conjoint tenu de déclarer un intérêt?

**M. Bala:** En fait, les deux conjoints sont tenus, selon les circonstances, de produire des états financiers. Selon mon interprétation de ce genre de cas, la question juridique du fardeau de la preuve ne pose pas de problème important. Le problème d'ordre factuel est profond mais les lignes directrices ne permettent pas de le régler.

**Le sénateur Grafstein:** La personne responsable de l'enfant disposerait-elle d'un outil plus équitable? Sur le plan de l'intérêt public, nous tenons à préserver, protéger, maintenir et faciliter l'éducation de l'enfant. C'est notre politique publique. Ce que nous nous demandons, c'est quels sont les moyens appropriés de faciliter ce genre de choses?

Il me semble que dans ce genre de cas, l'une des façons de surmonter au moins le premier obstacle consiste à faire porter le fardeau de la preuve par le conjoint qui a un revenu et qui est visé par la demande. En fait il s'agit d'un renversement du fardeau de la preuve.

Je ne veux pas me faire mon propre avocat mais l'existence d'une prépondérance des probabilités permet au juge d'y voir plus clair. On peut dire que cela doit aller au-delà de la prépondérance



question not beyond a reasonable doubt, one must err on the side of the person seeking protection for the child.

I have listened to tales of woe from people about this, and my inclination is to protect the child. How do you protect the child and get out of a lot of these horror cases? One of the ways is to make the onus clear.

Let us say you are a parent; you have brought a child into the world. If you are not supporting that child, you have a responsibility to prove to the court that you do not have the income, as opposed to the onus being on the other parent to come and make a claim against the non-paying parent. It could be a male or a female parent. As far as I am concerned, the issue is gender neutral.

**Mr. Bala:** You may want to include a clear onus provision. For example, in Ontario, the provincial property legislation makes it clear where the onus lies. That may help deal with some of the issues. That is an interesting and useful suggestion, but I caution that you will not be able to solve the problems of everyone in family law litigation by changing the rules. There will always be factual problems and people who will come forward to accuse their spouse of lying to the judge and asking what can be done about it. The answer is that that is why we have judges. Your suggestion is useful.

**Senator Grafstein:** I am trying to establish, for the Senate's purposes, a regime which is consistent with our public policy.

How do you protect the child when there are truly factual situations? Upon whom is the onus? I think the onus is upon the current parent who has the income and says that he or she does not have the income and makes a claim.

The courts may find that you place the amount of your income on your income tax return. That is one material step in satisfying an onus. The onus might shift at that particular juncture to the other party if there is a variation from that. I start off with the premise that, whether or not you use the income tax return, you might resolve some of the questions concerning the balance of probabilities where the facts are balanced. If I were a judge and the facts were balanced, then I would err on the side of the child.

I am putting that to you as a judicial model. I think the senator was trying to think of judicial models.

**Mr. Bala:** Onus is a part of it. Those are interesting questions.

When you are talking about the best interests of the child, can the coin sometimes land on its side as opposed to on heads or tails? Because it is a civil model, the onus is less problematic and less significant than it is in criminal cases.

I would also caution you that, while thinking about the issue, the fairness of the system to everyone is important. If the only concern that you have, for example, is the vision of the best interests of the child, you may say that that is completely

des probabilités. En cas de doute raisonnable, il faut trancher en faveur de la personne qui cherche à protéger l'enfant.

J'ai eu l'occasion d'entendre les malheurs que ce genre de situation a causés aux gens et je suis porté à protéger l'enfant. Comment protégez-vous l'enfant et vous sortez-vous de ces histoires d'horreur? L'une des façons consiste à établir clairement le fardeau de la preuve.

Disons que vous êtes parent; vous avez mis un enfant au monde. Si vous ne subvenez pas aux besoins de cet enfant, il vous incombe de prouver aux tribunaux que vous n'avez pas le revenu pour le faire, plutôt que d'imposer à l'autre parent le fardeau de poursuivre le parent qui ne paye pas. Il pourrait s'agir du père ou de la mère. En ce qui me concerne, je ne fais pas de différence entre les sexes dans ce genre de problème.

**M. Bala:** Vous voudrez peut-être inclure une disposition établissant clairement le fardeau de la preuve. Par exemple, en Ontario, la Loi provinciale sur les biens indique clairement qui porte le fardeau de la preuve. Cela peut être utile dans certains cas. C'est une proposition intéressante et utile mais je tiens à préciser que vous n'arriverez pas à régler les problèmes de tout le monde en matière de litiges familiaux en modifiant les règles. Il y aura toujours des problèmes factuels et des gens qui accuseront leur conjoint de mentir au juge et qui demanderont ce qu'on peut faire pour y remédier. On leur répondra que c'est la raison pour laquelle nous avons des juges. Votre proposition est utile.

**Le sénateur Grafstein:** J'essaye d'établir, aux fins du Sénat, un régime conforme à notre politique publique.

Comment protégez-vous l'enfant lorsqu'il y a des situations réellement factuelles? À qui incombe le fardeau de la preuve? Je pense que ce fardeau incombe au parent qui a le revenu et qui dit ne pas avoir le revenu et qui présente une demande.

Les tribunaux peuvent constater que vous avez indiqué le montant de votre revenu dans votre déclaration d'impôt. C'est une étape concrète pour ce qui est de satisfaire au fardeau de la preuve. Le fardeau pourrait être reporté à ce stade sur l'autre partie en cas d'écart. Je pars du principe selon lequel, que vous utilisiez ou non la déclaration d'impôt, vous pourriez régler certaines des questions concernant la prépondérance des probabilités en cas d'équilibre des faits. Si j'étais juge et qu'il y avait équilibre des faits, je rendrais alors une décision en faveur de l'enfant.

C'est une approche judiciaire que je vous propose. Je pense que le sénateur essayait d'envisager des approches judiciaires.

**M. Bala:** Le fardeau de la preuve en est une composante. Ce sont là des questions intéressantes.

Pour ce qui est de l'intérêt de l'enfant, est-ce que le fardeau de la preuve ne peut pas incomber aux deux parties, plutôt qu'à l'une ou à l'autre? Parce qu'il s'agit d'une affaire au civil, le fardeau de la preuve est moins difficile à établir que dans une affaire au criminel.

Je tiens également à vous faire remarquer qu'il est important que le système soit équitable. Si, par exemple, l'intérêt de l'enfant est la seule question qui vous préoccupe, on pourrait dire que celui-ci est lié de près au bien-être économique du parent gardien.

confounded with the economic welfare of the custodial parent. One is seeing this in custody and access hearings across the country. One might think that the percentages are too low and that the payments should be tripled or doubled, but, as with other things, it is a question of balance. That is a cautionary comment. It does not mean that the issue of onus should not be more clearly addressed.

**Senator Grafstein:** For the quantum of support, subject to the guidelines, the onus is upon the applicant who is making a claim for support to say that this is the income and this is the amount of support their child should receive. Where is the onus there?

**Mr. Bala:** Once you have determined income, the starting point is found on the table. It is not a question of onus. That is the amount. If you want to try to raise that amount under section 7, the add-ons for extra-curricular activities, the onus is on the person who wants to raise the amount to get it raised. If you want to lower it under section 10, the onus is on the person who wants it lowered. Both in the way it is drafted and interpreted, it is very difficult under section 10 to get below the guideline amounts.

There are legitimate cases in which one might want to lower the amount. In my mind, the courts have taken an appropriate and narrow interpretation of section 10 and have shown that it is difficult to claim undue hardship.

**Senator Grafstein:** That appears to be fair.

**Mr. Bala:** That is fair. It is encouraging in that area that judges, to the extent that they have lowered the amount, have said that probably the single most important factor is the best interests of children. There might be children from other family relationships that could affect it, or in some cases there might be problems with access. For example, the mother has custody and moves across the country and the father must fly out to visit the children. Perhaps that should be taken into account. The focus, however, is on the best interests of children. That is the way it is drafted and that is the way it has been interpreted.

On the issue of raising the amount, in section 7, the provisions state that if there are extraordinary extra-curricular expenses, we can add on to the amount. The onus is on the applicant there. I have some concerns about that.

First, if you do not have legal representation, it is very hard to get into section 7 because you will not understand. A lot of low- and middle-income people are not able to take advantage of that at all. Second, in middle- and upper-income families, it invites re-litigation of issues that are inherently personal. In these cases, the parents begin to argue about hockey, ballet, day camps, music lessons, and so on. It invites a parent to deny that their child needs hockey but to claim soccer is better, because it is cheaper. That is exactly the type of situation that the guidelines try to avoid.

C'est ce que tendent à démontrer les procès sur les droits de garde et d'accès qui se déroulent au pays. On peut penser que les pourcentages sont trop faibles et que les paiements devraient être doublés ou triplés, mais comme pour toute autre chose, tout est question d'équilibre. Je ne fais qu'une mise en garde. Cela ne veut pas dire que la question du fardeau de la preuve ne devrait pas être définie plus clairement.

**Le sénateur Grafstein:** Pour ce qui est du montant de la pension, d'après les lignes directrices, il incombe au réclamant de dire que le revenu s'élève à tel montant et que telle est la pension que devrait recevoir l'enfant. À qui incombe le fardeau de la preuve dans ce cas-là?

**M. Bala:** Une fois le revenu déterminé, on se sert des montants établis dans les tables comme point de départ. Le fardeau de la preuve n'entre pas en ligne de compte dans ce cas-ci. Voilà le montant qui doit être versé. Si un parent souhaite que la pension soit majorée en vertu de l'article 7 pour tenir compte des frais extraordinaires relatifs aux activités parascolaires, il doit en faire la demande. Si un parent payeur veut que la pension soit réduite en vertu de l'article 10, il doit en faire la demande. Or, il est très difficile, aux termes de l'article 10, d'obtenir un montant inférieur à ceux fixés par les lignes directrices en raison de la façon dont cette disposition est libellée et interprétée.

Il y a des cas légitimes où le montant de la pension pourrait être abaissé. À mon avis, les tribunaux ont interprété l'article 10 comme il se doit, soit de façon stricte, et ont démontré qu'il est difficile d'invoquer l'existence de difficultés excessives pour faire modifier le montant de la pension.

**Le sénateur Grafstein:** Cela semble juste.

**M. Bala:** C'est juste. Ce qu'il y a d'encourageant, c'est que les juges, dans la mesure où ils ont réduit le montant de la pension, ont laissé entendre que l'intérêt de l'enfant constitue sans doute le facteur le plus important dont il faut tenir compte. Les enfants nés d'autres relations ou, dans certains cas, les difficultés d'accès pourraient influencer sur le montant de la pension. Par exemple, la mère qui a la garde des enfants déménage à l'autre bout du pays et le père est obligé de prendre l'avion pour exercer ses droits de visite. Ce facteur devrait peut-être être pris en considération. Toutefois, le facteur le plus important demeure l'intérêt de l'enfant. C'est ainsi que les lignes directrices ont été libellées et c'est ainsi qu'elles ont été interprétées.

Pour ce qui est de la majoration de la pension, l'article 7 dispose que le montant de la pension peut-être majoré pour tenir compte de frais extraordinaires relatifs aux activités parascolaires. Il incombe au réclamant d'en faire la preuve ce qui, à mon avis, peut poser des problèmes.

D'abord, il est très difficile d'invoquer l'article 7 sans l'aide d'un avocat parce que cette disposition est très complexe. Ce qui ferme la porte à un grand nombre de parents à revenu faible et moyen. Ensuite, en ce qui concerne les familles à revenu moyen et élevé, cette disposition peut ouvrir la voie à de nouveaux litiges sur des questions très personnelles. Dans ces cas-ci, les parents vont commencer à invoquer les dépenses engagées pour payer le hockey, le ballet, les camps de jour, les leçons de musique, ainsi de suite. L'autre parent va en profiter pour dire que l'enfant peut,



One should recognize that as income starts to increase, the average parent spends more money on extra-curricular activities. That should be built into the guidelines and not individually litigated.

**Senator Grafstein:** I have heard what you said. People have talked to me about their personal situations dealing with this issue. This goes to the question of onus. Let me give you the model that concerns me.

Sometimes marriages break up and one of the children of the marriage is child disabled, perhaps deaf or emotionally or physically disabled. This is a special child. The guidelines are there but this child has a whole raft of special needs. I am less interested in the question of hockey versus soccer. That is not a public policy issue as far as I am concerned. It is a public policy issue to ensure that the disabled child is being fairly treated without having to prove on a factual basis that he or she needs special support. How do the guidelines deal with that narrow question? Is it fair?

**Mr. Bala:** I think you were sort of pushing me on this. I did not want to suggest that everything in section 7 should go. You are correct in identifying the human problems that develop after marital break up for children with special needs. The guidelines do deal with that issue.

The problem is not found in the reported cases but in the unreported cases or in the cases where people give up. Judges are certainly aware of and are sympathetic to that kind of concern. Ideally, people would have be forced to spend time and money to find a judge and persuade him. Ideally, they could use the guidelines in general without having to say that this child has special needs. How do we quantify that? Who will bring forward the evidence about those special needs? It is the person who has custody of that child. That person will have to document the special needs and the expenses for the child. It would seem to be quite unfair to say to the respondent that they must identify the child's special needs or rebut the claim of special needs.

One of the things about family law, generally, is that you must be aware of and sensitive to the limits of a generalized law. The questions arises whether you, sitting here in Ottawa, can solve all the problems of all the people in the country? We can certainly solve many of them. There are other things that we can do, or that we can do better, to help solve many of these problems. We can improve access to Legal Aid. We can provide unified family courts and parenting education. It is not good enough to simply declare an automatic increase for a disabled child or a child with special needs. Each child with special needs is unique. You will have difficulty building that into the guidelines.

au lieu du hockey, pratiquer le soccer parce que moins cher. C'est exactement le genre de situation que ces lignes directrices cherchent à éviter.

Il faut reconnaître que, dès que le revenu commence à augmenter, le parent moyen commence à consacrer plus d'argent aux activités parascolaires. Ces dépenses devraient être incluses dans les montants fixés par les lignes directrices et non pas individualisées.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends ce que vous dites. Il y a des gens qui m'ont parlé des problèmes que pose cette question. On en revient au fardeau de la preuve. Permettez-moi de vous donner un exemple.

Il arrive parfois, dans les cas où il y a rupture de mariage, qu'un des enfants soit handicapé. Il souffre de surdité, ou présente peut-être des troubles affectifs ou une d fici nce physique. Cet enfant a des besoins spéciaux. Les lignes directrices sont là, mais cet enfant a des besoins spéciaux et ils sont nombreux. La question de savoir si le hockey est mieux que le soccer n'a aucune importance. Cela n'a rien à voir avec l'intérêt public. Ce qui est important, c'est de veiller à ce que l'enfant handicapé soit traité équitablement, sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'il a besoin d'une aide particulière. Est-ce que les lignes directrices tiennent compte de ce facteur? Sont-elles équitables?

**M. Bala:** Vous insistez beaucoup là-dessus. Je ne voulais pas laisser entendre qu'il fallait complètement supprimer l'article 7. Vous avez raison de parler des problèmes qu'éprouvent les enfants ayant des besoins spéciaux. Les lignes directrices tiennent compte de ce facteur.

Ce problème est évident non pas dans les décisions publiées, mais dans les décisions non publiées, dans les causes où les gens abandonnent la partie. Les juges sont conscients de cette situation et y prêtent une oreille attentive. Les gens seraient obligés d'investir temps et argent pour trouver un juge et le convaincre. Idéalement, ils pourraient utiliser les lignes directrices sans dire que cet enfant a des besoins spéciaux. Comment évaluer quantitativement ces besoins? Qui fournira les preuves établissant l'existence de besoins spéciaux? La personne qui a la garde de cet enfant. Cette personne devra définir les besoins spéciaux de l'enfant et calculer les dépenses engagées pour y répondre. Il serait tout à fait injuste de dire au répondant qu'il doit soit identifier les besoins spéciaux de l'enfant, soit réfuter cette allégation.

Dans le cas du droit de la famille, vous devez de manière générale être conscient des limites qu'impose une loi à caractère général. La question est de savoir si vous, à Ottawa, pouvez arriver à régler tous les problèmes auxquels font face tous les gens à l'échelle du pays. Nous pouvons certainement en régler beaucoup. Il y a d'autres mesures aussi que nous pouvons prendre, ou que nous pouvons améliorer, pour aider à résoudre bon nombre de ces problèmes. Nous pouvons améliorer l'accès à l'aide juridique. Nous pouvons créer des tribunaux unifiés de la famille et offrir des programmes d'éducation parentale. On ne peut pas uniquement se contenter de majorer automatiquement la pension pour un enfant handicapé ou pour un enfant ayant des besoins spéciaux. Chaque enfant qui a des besoins spéciaux est unique.

The problem right now is that section 7 does not focus on only those children, who are a very important group. The way that section is currently written, a lawyer can make at least an argument in every single case that section 7 applies. It is far too broad, in my view.

**The Acting Deputy Chairman:** Colleagues, we have passed the allotted time that we had set aside. On your behalf, I thank Professor Bala for his presentation.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** The professor may have finished, but there is no time left for me to put my question.

[English]

**The Acting Deputy Chairman:** Excuse me. I am sorry, I did not realize you had questions. Please go ahead.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** I have to leave.

[English]

**The Acting Deputy Chairman:** Senator, if you have a question, please go ahead.

**Senator Ferretti Barth:** That is okay.

**The Acting Deputy Chairman:** For the record, I had asked the clerk to check with the senator to see if she had any questions. Seeing no signal back, I assumed she had none. I asked her to go ahead and make her question. Unfortunately, she evidently did not hear me or I was not clear enough. I regret that we end on this note, professor, but I do thank you.

**Mr. Bala:** Thank you. It was a privilege to be invited.

**The Acting Deputy Chairman:** Our next witnesses are from Mothers Against Fathers in Arrears.

Please proceed.

**Ms Regina May, Co-Founder, Mothers Against Fathers in Arrears:** Thank you for the invitation to appear before you. As indicated in our brief, Ms Pakka and I had enormous problems getting child support from self-employed men who were in very high income brackets. The father of my child was a dentist who did not pay his child support even though the court ordered him to do so. The system was set up such that he did not have to pay child support.

Ms Pakka's situation was similar to mine. One day we decided to see what we could do for other children. We decided to picket the respective fathers with a group of people. Those two pickets caused an outcry from across the world. We received letters and phone calls from all parts of Canada, the U.S., Spain and England, because our efforts made international headlines.

Vous aurez de la difficulté à inclure ce principe dans les lignes directrices.

Le problème à l'heure actuelle, c'est que l'article 7 ne s'applique pas uniquement à ces enfants, qui constituent un groupe très important. Compte tenu du libellé actuel de cette disposition, un avocat peut à tout le moins invoquer dans chacun des cas que l'article 7 s'applique. À mon avis, la portée de cette disposition est beaucoup trop vaste.

**Le vice-président suppléant:** Chers collègues, nous avons dépassé le temps alloué au témoin. Au nom du comité, je tiens à remercier M. Bala pour son exposé.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Si le professeur a terminé, je n'ai plus de temps pour poser ma question!

[Traduction]

**Le vice-président suppléant:** Pardon. Je m'excuse. Je ne me suis pas rendu compte que vous vouliez poser des questions. Allez-y.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Je m'en vais.

[Traduction]

**Le vice-président suppléant:** Madame le sénateur, si vous avez une question, allez-y.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Non, ça va.

**Le vice-président suppléant:** Je tiens à dire, aux fins du compte rendu, que j'ai demandé au greffier de vérifier auprès du sénateur si elle avait des questions à poser. N'ayant reçu aucune réponse, j'ai conclu qu'elle n'en avait pas. Je lui ai quand même demandé de poser sa question. Malheureusement, elle ne m'a pas entendu ou je n'ai pas été suffisamment clair. Je trouve dommage qu'on termine sur cette note, monsieur Bala, mais je vous remercie.

**M. Bala:** Merci. Ce fut un honneur pour moi de comparaître devant le comité.

**Le vice-président suppléant:** Nous allons maintenant entendre les représentantes du groupe Mothers Against Fathers in Arrears.

Vous avez la parole.

**Mme Regina May, cofondatrice, Mothers Against Fathers in Arrears:** Merci de nous avoir invitées à comparaître devant vous. Comme nous l'indiquons dans notre mémoire, Mme Pakka et moi avons eu beaucoup de difficulté à obtenir une pension alimentaire de nos ex-conjoints, des travailleurs autonomes qui gagnent un revenu très élevé. Le père de mon enfant, qui est dentiste, ne versait pas de pension alimentaire même si le tribunal lui avait ordonné de le faire. À cause de la façon dont le système fonctionnait, il n'était pas obligé de verser de pension.

La situation de Mme Pakka est similaire à la mienne. Un jour, nous avons décidé de voir ce que nous pourrions faire pour les autres enfants. Nous avons formé des piquets, avec d'autres personnes, devant les résidences des pères défaillants. Cette situation a soulevé tout un tollé à l'échelle internationale. Nous avons reçu des lettres et des appels de toutes les régions du



We worked with the Government of Ontario in getting Bill 82 passed and everything has worked out extremely well in that regard.

There are some points in the guidelines which we would like to bring to your attention.

Under Bill C-41, suspension of passports will be used as a last resort. It can only be done once every five years, and that is meaningless. People travel for two reasons; vacation and business. If you have the money to go on vacation, you have the money to pay child support. If you travel for business, revenue is being generated which could be used to pay child support.

Ontario has recently begun suspending driver's licences in cases where child support is in arrears. There has been an overwhelming response to that. Men are now paying their child support in order to prevent having their driver's licence suspended. Insurance is also affected when a licence is suspended. I believe that using those guidelines with passports would assist greatly with child support enforcement at the federal level.

Application for Canadian citizenship is a privilege, not a right. In some cultures, people have children with different partners and do not accept responsibility for those children. They are able to receive Canadian citizenship with no checks or cross-references being done. To become a Canadian citizen is a wonderful privilege and each applicant should show that they will be a good citizen before they are granted that privilege. Our group does not accept that people who owe child support should be granted that privilege.

We have a large membership. Some of the women in our group are owed up to \$120,000.

**Ms Kaarina Pakka, Co-Founder, Mothers Against Fathers in Arrears:** We believe that the Privacy Act should be re-examined with regard to social insurance numbers. Many custodial parents do not know the social insurance number of their ex-spouse and are therefore not able to find out whether they are working. We believe that the provinces and the federal government should have an agreement to provide the SIN number in order that people can be located and their workplace can be found so that resources can be utilized for the children.

One of the ways that this could be done is for both parents to have their social insurance numbers recorded on a court order for child support. The United States has implemented a program to keep track of people's work records and the location of their jobs so that orders of garnishee can be implemented and enforced. This would be helpful in Canada because taxpayers end up carrying the burden for children who do not receive their child support.

Canada, des États-Unis, d'Espagne et d'Angleterre parce que nos efforts ont défrayé la chronique à l'échelle internationale.

Nous avons collaboré avec le gouvernement de l'Ontario pour faire adopter le projet de loi 82 qui a donné de très bons résultats.

Il y a certains aspects des lignes directrices que nous aimerions porter à votre attention.

En vertu du projet de loi C-41, la révocation du passeport ne serait utilisée qu'en dernier recours. Cette mesure, qui ne peut être appliquée qu'une seule fois tous les cinq ans, est dénuée de sens. Les gens voyagent pour deux raisons: les vacances et les affaires. Si vous avez de l'argent pour prendre des vacances, vous avez l'argent pour verser une pension alimentaire. Si vous voyagez pour affaires, vous générez des revenus qui peuvent servir à payer une pension alimentaire.

L'Ontario a commencé récemment à suspendre le permis de conduire des pères défaillants. La réaction a été très vive. Les conjoints paient maintenant les pensions alimentaires pour éviter que leur permis ne soit suspendu, une mesure qui a également un impact sur les primes d'assurance. La révocation des passeports contribuerait grandement à assurer l'application de la loi, au niveau fédéral, pour ce qui est du versement des pensions alimentaires.

L'obtention de la citoyenneté canadienne est un privilège, non pas un droit. Dans certaines cultures, les gens ont des enfants avec différents conjoints et n'acceptent pas d'assumer leur responsabilité à l'égard de ces enfants. Or, ils reçoivent la citoyenneté canadienne sans faire l'objet d'aucune vérification. L'obtention de la citoyenneté canadienne est un privilège extraordinaire et chaque demandeur devrait démontrer qu'il remplira ses devoirs de citoyen avant d'y avoir droit. Notre organisme n'accepte pas que l'on accorde ce privilège aux conjoints qui ont des arriérés de pensions alimentaires.

Notre groupe compte de nombreux membres. Dans certains cas, les sommes dues en pensions alimentaires s'élèvent à 120 000 \$.

**Mme Kaarina Pakka, cofondatrice, Mothers Against Fathers in Arrears:** Il faudrait réexaminer la Loi sur la protection des renseignements personnels pour ce qui est de l'utilisation du numéro d'assurance sociale. De nombreux parents gardiens ne connaissent pas le numéro d'assurance sociale de leurs ex-conjoints et ne savent donc pas s'ils travaillent. Les provinces et le gouvernement fédéral devraient conclure une entente en vue de permettre l'utilisation du numéro d'assurance sociale pour retracer les parents défaillants et faire en sorte que les ressources soient mises à la disposition des enfants.

Par exemple, on pourrait exiger que le numéro d'assurance sociale des deux parents figure sur l'ordonnance alimentaire. Les États-Unis ont établi un programme qui permet d'obtenir des renseignements sur le relevé d'emploi et le lieu de travail des conjoints et assurer ainsi l'exécution d'ordonnances de saisie-arêt. Une telle mesure serait utile au Canada parce que ce sont les contribuables qui finissent par assumer le fardeau si les enfants ne reçoivent pas leur pension alimentaire.

In terms of income tax returns, when the provincial government does apply to the federal government to get a garnishment, it is a slow process. Quite often the funds have already been sent to the person who is claiming the refund instead of to the child who is the subject of a claim. The federal government must be more aggressive in working with the provincial government on these issues.

One of the best procedures for determining a person's actual income would be to require that financial statements filed in court are truthful. We have never heard in family court of anyone being charged with perjury even though people do tend to make statements that are fraudulent. There must be some sort of punishment or procedure so that people will not waste the time of the courts and will tell the truth at the onset of going to court for child support.

We were looking at the amounts that are paid by men who make over \$150,000 a year, and we did not find that the judges applied the higher amount of income. We find that the system is reluctant to give larger funds to children even though the funds are there in terms of the higher-earning parent.

When money flows into irrevocable trusts, the funds are there, but they cannot be touched for the child. The other parent has a high standard of living because the money is going through a trust. The child is living at the lower end of the scale, even though the funds are there. Many men who are self-employed run their money through the corporation. They may draw little in terms of income, but they have a high standard of living because everything goes through the corporation. They live behind the corporate veil and that is something the federal government must examine in terms of income.

Basically, women come to us complaining about not receiving child support.

**Ms May:** There are only certain areas that the federal government has in terms of tools of enforcement. We have lobbied hard at the provincial level and all our requests have been implemented at the provincial level.

**Senator LeBreton:** How many people would you say are in the same category as the two cases you cited? How many are associated with your organization?

**Ms May:** As far as in the financial brackets, the number is higher than you would actually think. For years nobody would come forward because women felt that they had to keep quiet and take whatever was available. Many of these women fell back on the system. That is why there was such an outpouring when we went public.

We have chapters in the United States and elsewhere and have been quite vocal. Ms Pakka and I have a great steering committee and we have had to put the brakes on because we could be working 24 hours a day, seven days a week on the calls received by us and by our committee. It goes on and on.

En ce qui concerne les déclarations de revenus, quand le gouvernement provincial présente une demande au gouvernement fédéral en vue d'obtenir une ordonnance de saisie-arrêt, le processus est très long. Très souvent, les fonds ont déjà été envoyés à la personne qui réclame le remboursement au lieu d'être versés à l'enfant qui fait l'objet de la demande. Le gouvernement fédéral doit collaborer davantage avec les provinces sur ce plan.

On pourrait, pour déterminer le revenu réel d'une personne, exiger que les états financiers soumis aux tribunaux soient exacts. À notre connaissance, personne n'a jamais été accusé de parjure devant un tribunal de la famille, même si les gens ont tendance à soumettre des états financiers qui sont faux. Il faut prévoir des sanctions ou des mesures pour que les gens, au lieu de faire perdre du temps aux tribunaux, disent la vérité dès le départ.

Nous avons examiné les pensions que versent les conjoints qui gagnent plus de 150 000 \$ par année et nous avons constaté que les juges n'imposaient pas les montants fixés par les lignes directrices. Le système hésite à accorder des versements plus élevés aux enfants, même si le parent qui gagne un revenu élevé est en mesure de le faire.

L'argent qui est versé irrévocablement dans des fonds en fiducie est là, mais ne peut être touché. L'autre parent jouit d'un niveau de vie élevé parce que l'argent est versé dans un fonds. L'enfant, lui, vit dans la pauvreté, même si l'argent est là. De nombreux conjoints, qui sont des travailleurs autonomes, se sont constitués en société. Ils touchent peut-être un petit salaire, mais ils jouissent d'un niveau de vie élevé parce qu'ils font tout passer par l'entreprise. Ils se cachent derrière le voile corporatif, et le gouvernement fédéral doit se pencher là-dessus.

De manière générale, les femmes qui s'adressent à notre organisme se plaignent du fait qu'elles ne reçoivent pas de pension alimentaire.

**Mme May:** Le gouvernement fédéral ne peut intervenir que dans certains domaines. Nous avons exercé de nombreuses pressions auprès du gouvernement provincial et toutes nos recommandations ont été mises en oeuvre.

**Le sénateur LeBreton:** Combien de personnes se trouvent dans la même catégorie que les deux cas que vous avez cités? Combien sont associées à votre organisme?

**Mme May:** Le nombre est plus élevé que vous ne le pensez. Pendant des années, les femmes ont gardé silence parce qu'elles estimaient qu'elles devaient se taire et prendre ce qu'on leur donnait. Bon nombre de ces femmes se sont rabattues sur le système. C'est pourquoi la réaction a été si vive quand nous avons dénoncé notre situation.

Nous avons des sections locales aux États-Unis et ailleurs qui sont très actives. Mme Pakka et moi avons mis sur pied un comité directeur fort efficace. Nous avons été obligées de réduire nos activités parce que nous pourrions très bien travailler 24 heures sur 24, sept jours sur sept, en raison des appels que nous recevons. C'est une tâche sans fin.



**Senator LeBreton:** One of the mandates of the committee is custody and access. What is your position on custody and access?

**Ms Pakka:** Many men are not only not paying their child support, but they are not using their rights of access. So the child is losing financially and emotionally.

We then have fathers who come and see their children on a regular basis but they are not paying their child support. They will spend money on the child when the child is with them but they will not pay their support. A large number of these women are on Mothers' Allowance. Therefore, it is the Canadian taxpayer who is paying for this group. The child has a right to access both parents.

**Senator LeBreton:** You also have situations where the husband has left the province or the country so there is no support?

**Ms Pakka:** There is no support in many cases.

**Senator LeBreton:** I was surprised to hear the situation with the social insurance number. I was given to believe that the information available from a social insurance number was easily obtained.

**Ms Pakka:** In my case, my son's father stated he could pay whatever the courts deemed. He never put in a financial statement or social insurance number. At that time, the decision was not based on the father's income. It was based on what I spent on the child and then we split that. Since his income was so much higher than mine, he was paying 90 per cent and I was paying 10 per cent, but that does not reflect what he makes. He did not want to put in a financial statement and the court said that was fine.

**Senator LeBreton:** Would the new guidelines have markedly helped your case?

**Ms Pakka:** He would now be required to submit a financial statement. I looked at it and I tried to decide whether to go through that song and dance again. According to the guidelines, I would be receiving an astronomical amount, but I would have to first put out money to go through the system. The emotional turmoil of having to do that is exhausting for anyone who must go through the system.

**Senator LeBreton:** That is one of the problems that I have heard from other witnesses, that they do not have the resources or energy to fight. This is a major problem that we must address.

You mentioned the confiscation of driver's licences. Do you find that this is getting people's attention?

**Ms Pakka:** That is just starting with the provincial government. They have just started that process. We will have to see the end result.

A totally separate issue is that a paying parent can run up huge arrears of, say, \$120,000. When they finally go back to court, they claim they cannot possibly pay that amount. The judge will ask

**Le sénateur LeBreton:** Notre comité a pour mandat, entre autres, d'examiner la question des droits de garde et d'accès. Quelle est votre opinion là-dessus?

**Mme Pakka:** Il y a de nombreux conjoints qui, non seulement ne versent pas de pension alimentaire, mais n'exercent pas leur droit d'accès. Donc, l'enfant est perdant sur le plan à la fois financier et affectif.

Il y a aussi des pères qui voient leurs enfants régulièrement, mais qui ne versent pas de pension alimentaire. Ils dépensent de l'argent quand l'enfant est avec eux, mais ils ne versent pas de pension. Les mères de ces enfants, dans un grand nombre de cas, reçoivent des allocations familiales. Par conséquent, c'est le contribuable canadien qui paie pour ce groupe. L'enfant a le droit d'avoir accès aux deux parents.

**Le sénateur LeBreton:** Il y a également des situations où le père a quitté la province ou le pays, de sorte qu'aucune pension n'est versée, n'est-ce pas?

**Mme Pakka:** Dans bien des cas, aucune pension n'est versée.

**Le sénateur LeBreton:** J'ai été étonnée d'entendre votre commentaire concernant le numéro d'assurance sociale. J'ai toujours pensé que l'on pouvait avoir facilement accès à ce numéro.

**Mme Pakka:** Le père de mon fils a déclaré qu'il était en mesure de verser n'importe quel montant fixé par les tribunaux. Il n'a jamais soumis d'état financier et n'a jamais fourni son numéro d'assurance sociale. À ce moment-là, le montant de la pension n'était pas fondé sur le revenu du père, mais sur les sommes que je consacrais au soutien de l'enfant. Nous partagions ensuite ces dépenses. Comme son revenu était beaucoup plus élevé que le mien, il assumait 90 p. 100 des dépenses, et moi, 10 p. 100, mais cela ne reflète aucunement le revenu qu'il gagne. Il ne voulait pas soumettre d'état financier et les tribunaux ne l'ont pas obligé à le faire.

**Le sénateur LeBreton:** Est-ce que les nouvelles lignes directrices vous auraient été utiles?

**Mme Pakka:** Il serait maintenant obligé de fournir un état financier. J'ai examiné les lignes directrices et je me suis demandée s'il valait la peine de tout reprendre le processus. D'après les lignes directrices, je recevrais une somme astronomique, mais il faudrait d'abord que je retienne les services d'un avocat. Le fait de reprendre toutes les démarches est très épuisant sur le plan émotif.

**Le sénateur LeBreton:** C'est un des problèmes qu'ont soulevés les autres témoins, à savoir qu'elles n'ont pas les ressources ou l'énergie voulue pour lutter. Il s'agit là d'un problème majeur que nous devons régler.

Vous avez parlé de la révocation des permis de conduire. Est-ce que cette mesure attire l'attention des gens?

**Mme Pakka:** Cette mesure vient tout juste d'être mise en oeuvre par le gouvernement provincial. Nous devons attendre de voir les résultats.

Dans un autre ordre d'idées, un parent payeur peut accumuler des arriérés de pensions alimentaires atteignant, disons, 120 000 \$. Lorsqu'il se présente devant les tribunaux, il peut soutenir qu'il ne

what they can pay. The judge is shown another, possibly fraudulent, financial statement and the judge can wipe out the arrears.

You cannot say to Visa that you need to cut the amount of your debt by half and also lower the monthly payment, but you can do that to your child. I find it offensive that that can be done to a child.

**Senator LeBreton:** There is some reason to believe that the driver's licence aspect is working. Now they are talking about passports. I have always thought that lifting a passport might be a good way enforcement measure. However, as you mentioned, a passport is only issued every five years and people travel all over North America without a passport. They can get visas and live in the United States. Do you think that the threat of pulling a passport really does obtain the desired results?

**Ms May:** We must close the loopholes and send the message that not paying child support is unacceptable. If there is a loophole, we want it closed. Our profession sees many of these travellers, and we know that they do travel.

**Ms Pakka:** Even when going to the States, if they want to see your passport, they run it through. They swipe it. There is no reason that it could not come up on the computer that they have not paid child support and that they should not be allowed in. It should not be difficult.

**Senator LeBreton:** You would miss the people who do not travel across the border.

**Ms Pakka:** The top segment of the self-employed travel substantially for business, if not for pleasure.

**Senator LeBreton:** I wonder if it is as workable as we might like to think.

**Senator Johnstone:** My question is a carry-over from the previous witness and deals with the determination of who can pay or how. A person could have a substantial net worth but a very low income. You could have lands and buildings but not draw much income. Can you get at that net worth to make that parent pay?

**Ms Pakka:** It is difficult. We have found in talking to basically thousands of women over the last five years that a great deal of property goes into someone else's name before the divorce or that, just before court system, the funds are put somewhere else. It is difficult to show the initial worth or that funds or property are being held in someone else's name. One parent may have a company in someone else's name and be seen as just an employee getting minimum wage. Look at their lifestyle. The car is in the company's name or someone else's name. They may live a very affluent lifestyle. Possibly the courts could start looking at the lifestyle of the person and the fact that assets have been dispersed to other persons or corporations.

peut absolument pas payer cette somme. Le juge va lui demander ce qu'il est en mesure de verser. Le parent payeur va lui soumettre un autre état financier, qui peut être faux, et le juge peut, d'un seul trait, éliminer tous les arriérés.

Vous ne pouvez pas dire à la compagnie Visa que vous devez réduire de moitié le montant de votre dette ainsi que vos paiements mensuels. Toutefois, vous pouvez le faire pour votre enfant. Je trouve cela aberrant.

**Le sénateur LeBreton:** Il y a lieu de croire que la révocation des permis de conduire donne des résultats. Il est maintenant question d'appliquer cela aux passeports. J'ai toujours pensé que le retrait d'un passeport constitue une mesure d'exécution efficace. Toutefois, comme vous l'avez dit, le passeport n'est émis que tous les cinq ans et les gens voyagent partout en Amérique du Nord sans passeport. Ils peuvent obtenir des visas et vivre aux États-Unis. Croyez-vous que le fait de retirer son passeport à quelqu'un donne vraiment des résultats?

**Mme May:** Nous devons éliminer les échappatoires et faire comprendre aux gens que le fait de ne pas verser de pension alimentaire est inacceptable. S'il y a une échappatoire, il faut la supprimer. Bon nombre de ces parents sont des voyageurs, et nous savons qu'ils voyagent.

**Mme Pakka:** Même quand vous allez aux États-Unis, s'ils veulent voir votre passeport, ils font une vérification. Je ne vois pas pourquoi l'ordinateur ne pourrait pas indiquer qu'ils n'ont pas payé leur pension alimentaire et qu'ils ne devraient pas être admis aux États-Unis. Cela ne devrait pas être compliqué.

**Le sénateur LeBreton:** Vous ne pourriez pas mettre la main sur les gens qui ne traversent pas la frontière.

**Mme Pakka:** Les travailleurs autonomes voyagent essentiellement pour affaires, si ce n'est par plaisir.

**Le sénateur LeBreton:** Je me demande si cette mesure est aussi efficace qu'on voudrait le croire.

**Le sénateur Johnstone:** Je voudrais revenir à la question que j'ai posée au témoin précédent, à savoir qui peut payer ou comment. Une personne peut avoir des biens d'une valeur nette très élevée, mais toucher un très petit salaire. Vous pourriez avoir des biens-fonds, sans recevoir un revenu élevé. Pouvez-vous vous attaquer à cette valeur nette afin d'obliger le parent payer à verser une pension alimentaire?

**Mme Pakka:** C'est difficile. Nous avons parlé à des milliers de femmes au cours des cinq dernières années et nous avons constaté que, dans bien des cas, la propriété est mise au nom de quelqu'un d'autre avant que les procédures de divorce ne soient intentées, ou que les fonds sont placés ailleurs avant que les tribunaux ne soient saisis du dossier. Il est difficile d'établir la valeur initiale des avoirs d'une personne, ou de prouver que les fonds ou la propriété sont enregistrés au nom de quelqu'un d'autre. Un parent peut faire enregistrer une entreprise au nom de quelqu'un d'autre et jouer le rôle d'un employé qui touche un salaire minimum. Il faut plutôt examiner le niveau de vie que mène le parent payeur. La voiture est au nom de l'entreprise ou au nom de quelqu'un d'autre. Il vit peut-être dans l'aisance. Les tribunaux pourraient peut-être commencer à tenir compte du niveau de vie du parent payeur, et



**Senator Johnstone:** Is that a question which the courts have already begun to examine?

**Ms Pakka:** I do not think the courts look seriously at the lifestyle of both parents. They look at the financial statements sometimes, if you are lucky, but the financial statements show none of these dispersed assets. The judge cannot get the big picture of how each parent is living their life.

**Senator Johnstone:** You do not have a lot of protection.

**Ms Pakka:** You do not, and this is a big problem for many of the mothers who come to our group.

**Senator Grafstein:** As to this whole notion of lawyers and getting into the system, in fairness, you are really saying to us — and this is quite a terrible condemnation of our judicial system — that the judges do not listen. They do not even listen to the material in front of them. I am taking the five or six complaints that you have made, which I assume are substantive. This is quite a ringing denunciation of the judicial system as it applies to these matters that come before the courts. Judges do not listen; they do not read; they do not enforce; they do not deal with perjury.

This is almost a condemnation of judges. If you raise those five issues, I would say this is almost an issue that should go before the judicial council to see whether a particular judge should continue to sit if he has demonstrated such a pattern. These concerns that you raise are a deep condemnation of the legal system as it applies to these particular claims. That is what you are saying. You are nodding your head and agreeing with me?

**Ms May:** The names of the same judges come up over and over again.

**Ms Pakka:** We have discussed this with the Attorney General's office.

**Senator Grafstein:** Which Attorney General?

**Ms Pakka:** We spoke with Charles Harnick.

**Senator Grafstein:** He is the Attorney General of Ontario.

**Ms Pakka:** We have suggested they insist that the judges upgrade their skills in terms of information. The Attorney General cannot do that. They can only suggest that the judges read up on how times are changing and about the different situations.

**Senator Grafstein:** I understand what you are saying. Let me ask the next question because this is another substantial criticism of our rule of law. You have said that not only do the judges not listen nor hear nor respond but that, in addition, it is an emotional and costly experience to get access to a decision.

**Ms May:** Absolutely.

du fait que ses biens ont été enregistrés sous le nom d'autres personnes ou entreprises.

**Le sénateur Johnstone:** S'agit-il d'une question que les tribunaux ont déjà commencé à examiner?

**Mme Pakka:** Je ne crois pas que les tribunaux se soient sérieusement penchés sur le style de vie des deux parents. Ils examinent parfois les états financiers, si vous avez de la chance, mais ceux-ci ne font aucunement état de ces actifs dispersés. Le juge ne peut pas très bien se représenter les habitudes de vie de chacun des parents.

**Le sénateur Johnstone:** Vous n'avez pas beaucoup de protection.

**Mme Pakka:** Non et cela pose de gros problèmes aux mères qui s'adressent à nous.

**Le sénateur Grafstein:** En ce qui a trait à toute cette notion concernant les avocats et l'équité d'accès au système, vous nous dites en fait — et c'est une condamnation plutôt dure de notre système judiciaire — que les juges n'écourent pas. Ils ne tiennent même pas compte des documents qu'on leur remet. Je prends les cinq ou six plaintes que vous avez déposées qui, je suppose, sont substantielles. Il s'agit d'une dénonciation assez retentissante du système judiciaire tel qu'il s'applique à ces affaires qui sont portées devant les tribunaux. Les juges n'écourent pas, ne lisent pas, n'exécutent pas la loi et ne s'occupent pas de parjure.

Il s'agit presque d'une condamnation des juges. Si vous soulevez ces cinq questions, je dirais qu'il faudrait presque qu'on en saisisse un conseil de la magistrature qui aurait à décider si un juge doit continuer à siéger s'il s'est comporté de la sorte. Ces préoccupations que vous soulevez sont une condamnation en règle du système judiciaire tel qu'il s'applique à ces demandes particulières. C'est ce que vous dites. Vous faites un signe de tête en guise d'approbation?

**Mme May:** Ce sont les mêmes noms de juges qui reviennent constamment.

**Mme Pakka:** Nous en avons discuté avec le Bureau du procureur général.

**Le sénateur Grafstein:** De quel procureur général s'agit-il?

**Mme Pakka:** Nous avons parlé avec Charles Harnick.

**Le sénateur Grafstein:** Il s'agit du procureur général de l'Ontario.

**Mme Pakka:** Nous leur avons suggéré d'insister pour que les juges mettent à jour leurs compétences en matière de collecte d'informations. Le procureur général ne peut faire cela. Il doit se contenter de suggérer que les juges se renseignent sur l'évolution des mœurs et sur les différentes situations.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends ce que vous dites. Permettez-moi de poser la prochaine question étant donné qu'il s'agit d'une autre critique sévère de notre primauté du droit. Vous avez dit que non seulement les juges n'écourent pas, n'entendent pas et ne répondent pas mais aussi que c'est une expérience émotive et coûteuse que d'obtenir une décision.

**Mme May:** Tout à fait.

**Senator Grafstein:** You have two problems, and I am trying to isolate the problems. On one hand, you have an episodic legal system that is not focused; on the other hand, you have a costly system that makes it difficult both financially and emotionally for spouses. Frankly, your association is named Mothers Against Fathers in Arrears, but I think it should be gender neutral.

**Ms May:** The association is gender neutral. At the time, when we first started, it was a proportion.

**Senator Grafstein:** That is a passing comment. I would have preferred Spouses Against Spouses in Arrears, as opposed to your Mothers against Fathers in Arrears, because I know many wealthy women have poor husbands. There are examples on the other side.

Having said all that, there is one category of problems there in which the system is not working, especially on questions of access. The next issue, and it is very difficult for me to wrap my mind around this, is enforcement.

You are suggesting extraordinary measures. Let me give you the example. A social security number in the hands of a vindictive spouse could be misused. There is a great chance of abuse and breach of privacy. It can apply to either a male or female here. A vindictive parent, male or female, could say set out to get the other parent, recognizing that the kids need care but want to pursue the spouse the greatest degree possible. There is a tremendous amount of vindictiveness that goes beyond that.

I am very hesitant to use abnormal remedies. The abnormal remedies should be used after we fix both the judicial system and the access question. If those two problems are addressed, one assumes that many of these other issues fall away and we do not have to use extraordinary remedies.

Let me come to a conclusion about this. I am a senator from Toronto and a Queen's Counsel in the province of Ontario, so I understand what you are saying.

Would it not be preferable in the Province of Ontario, and this might apply to other provinces, to have a special assessor similar to the master system that we have in Ontario. Once a determination of damages is found, the case then goes to a master who is a person specializing in dealing with the numbers. Would that not better serve your group? Rather than flailing against the judicial system and access to the judicial system and its penalties, should you not focus on the reformation of the system to allow for a special assessor? That special assessor would act as an accountant essentially, because this is an account-driven situation, with full powers to examine these questions. These cases could be taken out of the legal arena and into a specialized arena because of the concern of the children involved.

In Ontario, we set up aeons ago a trusteeship for children. There is a public trustee who is responsible for those children who in effect do not have parents to care for them. There is a notion in the law of Ontario, and it applies right across the country, to provide for a specialist. Would your group not be better served if

**Le sénateur Grafstein:** Vous êtes aux prises avec deux problèmes et j'essaie de les isoler. D'une part, vous avez un système juridique épisodique mal adapté et, d'autre part, un système coûteux qui complique les choses pour les conjoints tant des points de vue financier qu'émotif. En toute franchise, votre association porte le nom de Mothers Against Fathers in Arrears mais devrait selon moi s'adresser autant aux hommes qu'aux femmes.

**Mme May:** L'association est non sexiste. Au moment où nous l'avons créée, nous représentions surtout des femmes.

**Le sénateur Grafstein:** Je disais cela en passant. J'aurais préféré Spouses Against Spouses in Arrears par opposition à Mothers Against Fathers in Arrears parce que je connais beaucoup de femmes riches dont les époux sont pauvres. Il y a des exemples de l'autre côté.

Cela dit, il y a une catégorie de problèmes pour lesquels le système ne fonctionne pas surtout en ce qui concerne les questions d'accès. Le prochain point, et j'éprouve de la difficulté à me faire une idée à cet égard, c'est l'exécution.

Vous proposez des mesures extraordinaires. Permettez-moi de vous donner un exemple. Un numéro de sécurité sociale entre les mains d'un conjoint vindicatif pourrait être utilisé à mauvais escient. Les chances sont grandes d'abus et d'atteinte à la vie privée qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme dans ce cas-ci. Un parent vindicatif, homme ou femme, pourrait, par exemple, s'acharner contre l'autre parent, tout en reconnaissant que les enfants ont besoin de soins mais en voulant obtenir le plus possible du conjoint. Le désir de vengeance n'a pas de limite.

J'hésite à recourir à des solutions extraordinaires. Il faudrait le faire une fois qu'on aura réglé les problèmes qui se posent en ce qui concerne le système judiciaire et l'accès. Si l'on y parvient, il faut supposer qu'un grand nombre d'autres problèmes s'estomperont et que nous n'aurons pas à recourir à des solutions extraordinaires.

Permettez-moi une conclusion à ce sujet. Comme je suis un sénateur de Toronto et un conseil de la Reine en Ontario, je comprends ce que vous dites.

Ne serait-il pas préférable en Ontario, et cela pourrait s'appliquer à d'autres provinces, de disposer d'un assesseur spécial un peu à l'image du protonotaire ontarien. Une fois que les torts sont établis, l'affaire est ensuite confiée à un protonotaire, une personne qui se spécialise dans les chiffres. Est-ce que cela ne serait pas plus utile à votre groupe? Plutôt que de vous battre contre le système judiciaire, son accès et ses peines, ne devriez-vous pas concentrer vos efforts à le modifier de manière à y inclure un assesseur spécial? Cet assesseur spécial agirait comme un comptable pour ainsi dire qui serait habilité à examiner ces questions. Ces affaires pourraient passer du cadre juridique à un cadre spécialisé dans l'intérêt des enfants.

En Ontario, nous avons mis sur pied il y a une éternité un régime de tutelle à l'intention des enfants. Un curateur public est responsable de ces enfants qui n'ont pas de parents pour s'occuper d'eux. La loi ontarienne prévoit, et cela s'applique partout au pays, un spécialiste. Ne serait-il pas plus utile à votre groupe que



you examine the issues you have raised, rather than trying to change the world, if you will?

By the way, passports are a different issue. Let me just tell you that there are very difficult problems between Canada and the U.S., when it comes to questions of privacy. We are opening up a whole can of worms there which perhaps should not be opened. Is it not a better solution to have a specialized, focused assessors court? In a sense, the special assessor would be an administrative officer who has the talent and the support and the accountants, to look at these questions and assist in settling these applications. It is user-friendly.

A woman who has breast cancer today faces a horrendous situation in the hospital. Some medical centres are trying to create an atmosphere almost like your living room at home so that the trauma of attending there is not as difficult as the disease itself. It strikes me that there is an analogy there. Do you not want to have a user-friendly court or special assessor to deal with these matters? That is where you should be putting your efforts.

I would like to be helpful here as a senator, but some of these issues cut across so many other problems that might distort our system and the cure might be worse than the cause.

**Ms Pakka:** We would like to see the use of mediators before going through the whole legal system. That would cut down on the time that one spends going through court. I agree with you that there should be accountants who are approachable, but, once again, you need to have all the information to give to that person before they can make an accurate assessment of the financial statements. It always comes down to that problem.

**Senator LeBreton:** Of course, you can have an assessor's decision and still have the problem that the person does not pay.

**Senator Grafstein:** Let me give you an example that might be helpful compared to the long-range proposals we are discussing here. In certain states in the United States, they do have mediation. You cannot go to a civil trial without going into the room with an assessor, who sits there and looks at your documents and tries to mediate. He is in effect a neutral mediator. If he makes a recommendation that he cannot settle the case, I can tell you the judge is very upset with the parties that have not tried to deal with this on a fair basis.

**Senator LeBreton:** That is done in Ontario in some cases.

**Senator Grafstein:** It might be useful for us to get a different model to recommend on a federal-provincial basis. I am sympathetic to your cause but I am concerned about your criticisms because they cut so deeply and cross-ventilate so many other issues that it is a bit scary.

**Ms May:** Sometimes you must take drastic measures when drastic things are happening.

**Senator Grafstein:** We could do everything you say. We could have a very miserable system, and we still may not accomplish what you want because the women or men who are confronted

vous vous penchiez sur les problèmes que vous avez soulevés plutôt que d'essayer de changer le monde?

Soit dit en passant, les passeports constituent un autre problème. Laissez-moi vous dire qu'il y a de très sérieux problèmes entre le Canada et les États-Unis lorsqu'il est question de protection de la vie privée. Nous mettons le pied dans un véritable guêpier, ce que nous ne devrions peut-être pas faire. Ne vaut-il pas mieux disposer d'un tribunal d'assesseurs spécialisés? En un sens, l'assesseur spécial serait un fonctionnaire qui dispose des compétences et de l'appui de comptables pour examiner ces questions et aider à régler ces demandes. C'est convivial.

Une femme qui est atteinte du cancer du sein vit un véritable cauchemar à l'hôpital. Certains centres médicaux essaient donc de recréer un peu le confort de votre salon pour que l'expérience que vous allez y vivre ne soit pas plus traumatisante que la maladie elle-même. Une analogie m'apparaît ici. Ne voulez-vous confier à un tribunal convivial ou un assesseur spécial l'examen de ces questions? C'est là où vous devriez concentrer vos efforts.

J'aimerais être utile ici en tant que sénateur, mais certains de ces problèmes recoupent tellement d'autres problèmes qui pourraient dénaturer notre système et le remède risque d'être pire que le mal.

**Mme Pakka:** Nous aimerions qu'il soit possible de recourir à des médiateurs avant de passer par tout le système judiciaire. On épargnerait ainsi le temps qu'une personne consacre à ce faire. Je conviens avec vous qu'il devrait y avoir des comptables qui soient accessibles mais, une fois de plus, cette personne ne peut donner une juste appréciation des états financiers si vous ne lui avez pas fourni toute l'information. Cela revient toujours à ce problème.

**Le sénateur LeBreton:** Bien sûr, un assesseur peut rendre une décision sans que cela règle nécessairement le problème du mauvais payeur.

**Le sénateur Grafstein:** Permettez-moi de vous donner un exemple qui pourrait être utile comparativement aux propositions à long terme dont nous discutons ici. Dans certains États américains, il y a une médiation. Vous ne pouvez tenter une poursuite au civil sans avoir rencontré un assesseur qui s'assoit avec vous, examine vos documents et tente de réconcilier les partis. Il est en fait un médiateur neutre. S'il en vient à la conclusion qu'il ne peut régler le cas, permettez-moi de vous dire que le juge est très en colère contre les partis qui n'ont pas essayé de régler la question honnêtement.

**Le sénateur LeBreton:** Cela se fait en Ontario dans certains cas.

**Le sénateur Grafstein:** Il nous serait peut-être utile d'obtenir un modèle différent pour faire des recommandations sur une base fédérale-provinciale. Je suis favorable à votre cause, mais j'émet des réserves sur vos critiques vu qu'elles sont tellement incisives et sont reliées à tant d'autres questions que cela fait un peu peur.

**Mme May:** Il faut parfois prendre des mesures draconiennes lorsque de terribles choses se produisent.

**Le sénateur Grafstein:** Nous pourrions faire tout ce que vous dites. Nous pourrions avoir un système tout à fait pitoyable et ne pas être plus mesure d'accomplir ce que vous voulez du fait que

with this still have to go through the emotional trauma and all the rest of it. I am trying to get to the first side of the question as opposed to getting to the other side. You are dealing with the other side because the system has failed you.

**Senator LeBreton:** I did not take the reference to the social insurance number as something that one spouse hunts down. I took it as a job for the system. If someone is defaulting, there must be some way to follow up.

**Senator Grafstein:** You will recall, senator, that there was a huge debate in this country about whether we should have social insurance numbers, and the reason for that was exactly this point. There was an undertaking by the governments that these would be kept in the highest state of privacy. Who says that the spouse cannot use this for other sources? Privacy is privacy. By the way, if you are a spouse, think about your privacy being invaded.

**Senator LeBreton:** On the social insurance number, I took it as a way for the courts and people who are seeking to get these defaulted payments paid. It is a way of finding out where the person is. On the social insurance number, I was working for the gentleman at the time who was warning people against the possible abuses of social insurance numbers.

We could debate this until midnight, but on one of the issues that you did raise, I would like to have a supplementary. I have heard of many cases where lawyers will drag things through the court in order to get a sympathetic judge, and they are known around the system. I know a few around the Ottawa area. When you had your meetings with the Attorney General of Ontario, was there any suggestion that perhaps they would send judges who are dealing with matters like this back to school, to some sort of judges' school?

**Senator Grafstein:** Senator, a judge who does not understand statistical balance at age 55 will not learn enough by going back to school to use it in the time-frame he has available. You should start with experts at the beginning, experts in the numbers situation. We have such a system for mechanics' liens; we have it for damages. We have these mini-institutions within the system that deal with these issues. If in fact we come to the conclusion that there is a terrible abuse of the public interest here — and that is what these witnesses are asking us to find; they are saying there is abuse of public interest and therefore it requires renovation — then we are obliged to take a look at what model is the most effective and least deleterious to that solution.

It strikes me when I look at the complaints that a better solution would be to start with such a system at the outset, as opposed to trying to renovate an entire system causing problems and distortions and not necessarily achieving better results. Social security is a very deep issue.

les hommes ou les femmes qui sont aux prises avec ce problème continuent de subir le traumatisme psychique et tout le reste. J'essaie d'en venir au premier aspect de la question par opposition à l'autre. Vous parlez de cet autre aspect parce que le système vous a trahi.

**Le sénateur LeBreton:** Je n'ai pas interprété l'allusion au numéro d'assurance sociale comme étant un moyen auquel un conjoint peut recourir pour pourchasser l'autre. J'ai supposé qu'il s'agissait d'un moyen de relancer une personne en défaut de paiement.

**Le sénateur Grafstein:** Vous vous rappellerez, sénateur, l'important débat qu'a suscité dans ce pays la décision entourant le numéro d'assurance sociale, la raison en étant exactement le point dont nous parlons. Les gouvernements s'étaient engagés à ce que ces numéros soient entourés du plus grand secret. Qui dit que le conjoint ne peut utiliser ce numéro pour d'autres sources? La protection de la vie privée, c'est tout ou rien. Soit dit en passant, si vous êtes un conjoint, pensez que l'on viole votre vie privée.

**Le sénateur LeBreton:** En ce qui concerne le numéro d'assurance sociale, je l'avais considéré comme moyen dont dispose les tribunaux et les gens pour tenter de récupérer ces paiements en défaut. Il s'agit d'une façon de déterminer où se trouve la personne. À l'époque des discussions portant sur le numéro d'assurance sociale, je travaillais pour celui qui prévenait les gens contre les abus que l'on pourrait en faire.

Nous pourrions discuter de cette question jusqu'à minuit, mais au sujet d'une des questions que vous avez soulevées, j'aimerais poser une question supplémentaire au sujet d'un des points que vous avez soulevés. J'ai entendu parler de beaucoup d'affaires où des avocats laisseront traîner les choses devant les tribunaux afin d'obtenir un juge sympathique à la cause. Ils sont connus au sein du système. J'en connais quelques-uns dans la région d'Ottawa. Lorsque vous avez rencontré le procureur général de l'Ontario, a-t-il laissé entendre qu'on renverrait peut-être les juges qui s'occupent de questions de ce genre sur les bancs de l'école, à une sorte d'école pour les juges?

**Le sénateur Grafstein:** Sénateur, un juge qui ne comprend pas l'équilibre statistique à 55 ans n'apprendra pas suffisamment en retournant sur les bancs de l'école pour l'utiliser dans le délai qui lui est imparti. Vous devriez au départ vous adresser à des experts, des experts en chiffres. Nous disposons d'un système de ce genre pour les privilèges de construction, pour les dommages-intérêts. Nous disposons au sein du système de ces mini-institutions qui s'occupent de ces questions. Si, en fait, nous en venons à la conclusion que l'intérêt public est sérieusement bafoué — et c'est ce que les témoins nous demandent de déterminer; ils disent que c'est bel et bien le cas et qu'il faut apporter des changements — nous sommes alors tenus de trouver le modèle le plus efficace et le moins nuisible à cette solution.

Il me semble, lorsque j'examine les plaintes, que la meilleure solution consisterait à recourir d'entrée de jeu à un système de ce genre plutôt qu'à essayer d'apporter des changements à un système qui cause des problèmes et des distorsions et qui ne donne pas nécessairement de meilleurs résultats. La sécurité sociale est une question très complexe.



**Senator LeBreton:** My question was whether the Attorney General has indicated that new judges coming into the system would be sensitized to these issues or whether judges who have a history of prejudice in these areas will somehow be not permitted to sit on these cases. I know how the court system works but I wanted to know whether there was any undertaking to address this issue with new appointees or by having only judges assigned who have an open mind about issues like this.

**Ms Pakka:** The Attorney General said, basically, that they were holding forums on Bill C-82 to educate the judges but, once again, it is a matter of whether each judge wishes to participate. He discussed drivers' licences and how, for the first time, a few judges were willing to put people in jail for non-payment of child support. Surprise, surprise, the majority of spouses, except for one, found the money to pay the child support arrears that were owed. However, that applies to only a few out of the large number of judges in Ontario.

**Senator LeBreton:** That is a hopeful sign, at least, if there is a precedent that some judges are doing it.

**Ms Pakka:** It is a start.

**The Acting Deputy Chairman:** On behalf of the committee, I thank you both for appearing. We found your testimony to be helpful, interesting and provocative.

The committee adjourned.

**Le sénateur LeBreton:** Je voulais savoir si le procureur général vous a dit que les nouveaux juges seraient sensibilisés à ces questions ou si les juges qui avaient témoigné du parti pris dans ces domaines n'auront pas la permission, on ne sait trop comment, d'entendre ces causes. Je connais le fonctionnement de l'appareil judiciaire mais je voulais savoir si un engagement quelconque avait été pris pour régler ce problème en procédant à de nouvelles nominations ou en affectant uniquement les juges qui n'ont pas d'opinion arrêtée sur des questions comme celle-ci.

**Mme Pakka:** Le procureur général a dit, dans l'ensemble, qu'ils organisaient des sessions de discussion sur le projet de loi C-82 afin de sensibiliser les juges mais, une fois de plus, c'est à eux que revient la décision d'y participer. Il a parlé des permis de conduire et du fait que, pour la première fois, quelques juges consentaient à infliger des peines de prison à des personnes qui ont manqué à leurs engagements relatifs à la pension alimentaire. À la surprise générale, la majorité des conjoints, à l'exception d'un seul, ont trouvé l'argent pour rembourser les sommes dues. Cependant, cela ne s'applique qu'à bien peu de juges par rapport au grand nombre de ceux qui exercent en Ontario.

**Le sénateur LeBreton:** Il y a de l'espoir, à tout le moins, si certains juges le font déjà.

**Mme Pakka:** C'est un début.

**Le vice-président suppléant:** Au nom du comité, je vous remercie toutes les deux d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Votre témoignage est utile, intéressant et nous interpelle.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### March 31, 1998:

Elisabeth Beattie, Individual.

#### *From the Barreau du Québec:*

Suzanne Vadboncoeur, Director of Research and Legislation,  
Department of the Barreau du Québec and Secretary of the  
Committee of the Bar on Family Law;

Miriam Grassby, President of the Committee of the Bar on  
Family Law;

Dominique Goubau, Member of the Committee of the Bar on  
Family Law;

Jean-Marie Fortin, Member of the Committee of the Bar on  
Family Law.

### April 1, 1998:

#### *From Queen's University:*

Professor Nicholas Bala, Associate Dean, Faculty of Law.

#### *From Mothers Against Fathers in Arrears:*

Kaarina Pakka, Co-founder;

Regina May, Co-founder.

### Le 31 mars 1998:

Elisabeth Beattie, témoignage à titre personnel.

#### *Du Barreau du Québec:*

Suzanne Vadboncoeur, Directrice du Service de recherche et  
de législation du Barreau du Québec et secrétaire du  
Comité du Barreau sur le droit de la famille;

Miriam Grassby, présidente du Comité du Barreau sur le droit  
de la famille;

Dominique Goubau, membre du Comité du Barreau sur le  
droit de la famille;

Jean-Marie Fortin, membre du Comité du Barreau sur le droit  
de la famille.

### Le 1 avril 1998:

#### *De l'Université Queen's:*

M. Nicholas Bala, vice-doyen, Faculté de droit.

#### *De Mothers Against Fathers in Arrears:*

Kaarina Pakka, cofondatrice;

Regina May, cofondatrice.



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, April 28, 1998  
Wednesday, April 29, 1998  
Tuesday, May 5, 1998 (*in camera*)

### Issue No. 9

#### **Ninth and Tenth meetings on:**

The implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines

#### **Fourth and final meeting on:**

Bill S-8, An Act to amend the Tobacco Act (content regulation)

INCLUDING:  
THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESS:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 28 avril 1998  
Le mercredi 29 avril 1998  
Le mardi 5 mai 1998 (à huis clos)

### Fascicule n° 9

#### **Neuvième et dixième réunions concernant:**

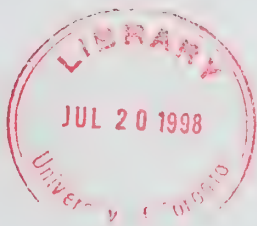
La mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et de lignes directrices qui s'y rapportent, soit les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants

#### **Quatrième et dernière réunion concernant:**

Le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu)

Y COMPRIS:  
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Colin Kenny, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Chalifoux	Jessiman
Cohen	Johnstone
Cools	Lavoie-Roux
Ferretti Barth	LeBreton
Forest	* Lynch-Staunton
* Graham, P.C.	(or Kinsella (acting))
(or Carstairs)	Maheu

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET  
DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président suppléant:* L'honorable Colin Kenny

et

Les honorables sénateurs:

Chalifoux	Jessiman
Cohen	Johnstone
Cools	Lavoie-Roux
Ferretti Barth	LeBreton
Forest	* Lynch-Staunton
* Graham, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
(ou Carstairs)	Maheu

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, April 28, 1998

(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cohen, Ferretti Barth, Lavoie-Roux, LeBreton, Maheu, Murray, P.C. (6).

*Other senator present:* The Honourable Senator Nolin (1).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

**WITNESS:**

Karen Selick, Family Law Practitioner.

The Chairman made a statement of introduction.

Karen Selick made a statement and answered questions.

At 10:45 a.m., the committee suspended its sitting.

At 10:50 am, the committee resumed sitting *in camera*.

It was agreed that the committee would hold extended, televised hearings on Bill S-13, An Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation on May 12, 1998 between 10:00 and 11:30 am and between 3:30 and 8:00 p.m.; and on May 13, 1998 between 3:30 p.m. and 8:00 p.m.

It was agreed that hearings on Bill S-10, An Act to amend the Excise Tax Act, would be held during regular committee meeting times on May 6, 26 and 27, 1998.

The Honourable Senator LeBreton moved — That the following budget be submitted to Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 28 avril 1998

(15)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cohen, Ferretti Barth, Lavoie-Roux, LeBreton, Maheu et Murray, c.p. (6).

*Autre sénateur présents:* L'honorable sénateur Nolin (1).

*Également présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité poursuit son examen de la mise en oeuvre et de l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (*le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule no 3, daté du 16 décembre 1997*).

**TÉMOIN:**

Karen Selick, avocate en droit de la famille

Le président fait une déclaration en guise d'introduction.

Karen Selick fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 45, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 50, le comité reprend ses travaux à huis clos.

Il est convenu que le comité tiendra des audiences télévisées sur le projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie, le 12 mai 1998, de 10 heures à 11 h 30 et de 15 h 30 à 20 heures, et le 13 mai 1998, de 15 h 30 à 20 heures.

Il est convenu que les audiences sur le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, auront lieu durant les séances régulières du comité les 6, 26 et 27 mai 1998.

L'honorable sénateur LeBreton propose — Que le budget suivant soit présenté au comité de la régie interne, des budgets et de l'administration aux fins d'approbation:



Professional and Special Services	\$15,500
Transportation and Communications	\$ 9,000
Other Expenditures	\$ 500
<b>TOTAL</b>	<b>\$25,000</b>

The questions being put on the motion, after debate, it was agreed.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Services professionnels et spéciaux	15 500 \$
Transports et communications	9 000 \$
Autres dépenses	500 \$
<b>TOTAL</b>	<b>25 000 \$</b>

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, April 29, 1998

(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building, at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators: Ferretti Barth, Johnstone, Lavoie-Roux, LeBreton, Maheu and Murray, P.C. (6).

*Other Senators present:* The Honourable Senator Keon (1).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed consideration of Bill S-8, An Act to amend the Tobacco Act (content regulation) (for complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5, dated February 25, 1998).

It was agreed — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill S-8, An Act to amend the Tobacco Act (content regulation).

It was agreed that the title be postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was moved by the Honourable Senator LeBreton that Bill S-8, in clause 2, be amended by replacing line 6, on page 2, with the following:

“5. No person shall manufacture or sell a tobacco”.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Keon that Bill S-8, in clause 3, be amended by replacing line 12, on page 2, with the following:

“6.1 No tobacco product intended or sold for use”.

The question being put on the motion, it was agreed.

OTTAWA, le mercredi 29 avril 1998

(16)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 15 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Ferretti Barth, Johnstone, Lavoie-Roux, LeBreton, Maheu et Murray, c.p. (6).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Keon (1).

*Également présent:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité reprend l'étude du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu) (pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 5, daté du 25 février 1998).

Il est convenu — Que le comité termine l'étude article par article du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu).

Il est convenu de remettre à plus tard l'adoption du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est proposé par l'honorable sénateur LeBreton que l'article 2 du projet de loi S-8 soit modifié en remplaçant la ligne 7, à la page 2, par ce qui suit:

«5. Il est interdit de fabriquer ou de vendre un produit du».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Keon que l'article 3 du projet de loi S-8 soit modifié en remplaçant la ligne 13, à la page 2, par ce qui suit:

«6. Il est interdit de fabriquer ou de vendre un produit».

La question, mise aux voix, est adoptée.

It was agreed that Clause 4 carry.

It was agreed that Clause 5 carry.

It was agreed that the Title carry.

It was agreed that Bill S-8, as amended carry.

It was agreed that Bill S-8 be reported to the Senate as amended.

At 3:50 p.m., the committee suspended its sitting.

At 3:55 p.m., the committee resumed *in camera*.

It was agreed that the committee would sit one extra hour in the interest of hearing witnesses on Bill S-10, An Act to amend the Excise Tax Act (May 27 from 3:30 p.m. to 6:00 p.m.).

At 4:10 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, May 5, 1998

(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building at 10:00 a.m. *in camera*, the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cohen, Cools, Ferretti Barth, Jessiman, Lavoie-Roux, LeBreton and Murray, P.C. (7).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

The Chairman made an opening statement.

It was agreed that the committee should report on the Order of Reference before the summer break.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi S-8 tel que modifié.

Il est convenu de faire rapport au Sénat du projet de loi S-8 tel que modifié.

À 15 h 50, le comité interrompt ses travaux.

À 15 h 55, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Il est convenu que le comité siège une heure de plus pour entendre des témoins au sujet du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise (le 27 mai de 15 h 30 à 18 heures).

À 16 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 5 mai 1998

(17)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures, à huis clos, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cohen, Cools, Ferretti Barth, Jessiman, Lavoie-Roux, LeBreton et Murray, c.p. (7).

*Également présente:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité reprend son étude de la mise en oeuvre et de l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (*pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 3, daté du 16 décembre 1997*).

Le président fait une déclaration.

Il est convenu que le comité fasse rapport de l'ordre de renvoi avant le congé d'été.



It was agreed that the report should be considered an Interim Report.

It was agreed that the clerk would arrange a second *in camera* meeting, outside regular committee meeting times, to further consider the summary of evidence.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu que le rapport soit considéré comme un rapport provisoire.

Il est convenu que le greffier organise une deuxième réunion à huis clos, en dehors des heures normales des séances de comité, afin de poursuivre l'étude du résumé des témoignages.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*La greffière suppléante du comité,*

Nadine S. Huggins

*Acting Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, April 30, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

**FIFTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill S-8, An Act to amend the Tobacco Act (content regulation), has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 17, 1997, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 2, Clause 2:* Replace line 6 with the following:

“5. No person shall manufacture or sell a tobacco”

2. *Page 2, clause 3:* Replace line 12 with the following:

“6.1 No tobacco product intended or sold for use”

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 30 avril 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

**CINQUIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu), a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 17 décembre 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

1. *Page 2, article 2:* Remplacer la ligne 7 par ce qui suit:

«5. Il est interdit de fabriquer ou de vendre un produit du»

2. *Page 2, article 3:* Remplacer la ligne 13 par ce qui suit:

«6.1 Il est interdit de fabriquer ou de vendre un produit»

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 28, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:00 a.m. to monitor the implementation and application of Chapter 1, to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Senators, I wish to remind you that tomorrow at 3:30 the committee will meet to conduct clause-by-clause study of Bill S-8, the bill sponsored by our former colleague, Senator Haidasz, to amend the Tobacco Act.

As well, after we have heard from our witness today, the committee will continue *in camera* to discuss future business of the committee.

Our witness this morning is Karen Selick, a lawyer in private practice with the Belleville, Ontario firm of Reynolds, O'Brien, Kline and Selick. Ms Selick is in family law practice. Over the years, she has written numerous articles on general, legal and family law matters. Ms Selick forwarded to us a brief, which has been distributed to members of the committee. I believe she will speak to that brief, after which we will open the floor for questions.

Welcome, Ms Selick. Please proceed.

**Ms Karen Selick, Family Law Practitioner:** Thank you very much for inviting me to appear before you today. I know that you have heard from many other witnesses on this matter, and I have had the opportunity to briefly review the transcripts of their evidence. Although I agree with many of the comments made by other witnesses, I will try to focus on things which I think are unique to my brief; as well, I will add a few comments that do not appear in the brief.

As you will know if you have read the brief, I have nothing good to say about these guidelines. I have two categories of criticisms, philosophical and practical, and each category has seven items. As well, in the introduction, I slipped in an additional criticism about the tax aspects of these changes. I have also come up with one additional criticism which I wish to add to the practical side.

I will highlight my concerns. The first one, which is probably the most important point I have raised in the brief, is that I believe the guidelines are unfair because they are built on an unfair base. This is an issue now being dealt with by the travelling joint committee. I refer to the whole issue of who gets custody. If you have read the brief, you will know that I believe the custody provisions of our law are quite unfair as they stand and that they are being implemented unfairly by the courts.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 avril 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 heures, pour examiner la mise en oeuvre et l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Sénateurs, je veux vous rappeler que demain, à 15 h 30, nous nous réunirons pour l'étude article par article du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac, qui a été parrainée par notre ancien collègue, le sénateur Haidasz.

De plus, après le témoignage de notre invitée d'aujourd'hui, nous siégerons à huis clos pour discuter des travaux futurs du comité.

Nous accueillons ce matin Mme Karen Selick, avocate chez Reynold's, O'Brien, Kline et Selick, cabinet privé établi à Belleville en Ontario. Mme Selick se spécialise dans le droit dans la famille. Elle a écrit de nombreux articles traitant de questions générales, juridiques et du droit de la famille. Mme Selick nous a envoyé un mémoire, qui été distribué aux membres du comité. Je crois qu'elle va nous le présenter, après quoi nous pourrions lui poser des questions.

Bienvenue, madame Selick. La parole est à vous.

**Mme Karen Selick, avocate en droit de la famille:** Merci beaucoup de m'avoir invitée à comparaître devant vous. Je sais que vous avez entendu beaucoup d'autres témoins sur la question; j'ai d'ailleurs eu l'occasion de lire rapidement la transcription de leurs témoignages. Je suis d'accord avec bien des points de vue exprimés par les autres témoins, mais je vais concentrer mes propos sur les aspects inédits de mon mémoire, auxquels j'ajouterai quelques commentaires.

Si vous avez lu mon mémoire, vous savez que je n'ai rien de positif à dire au sujet des lignes directrices. Je formule deux sortes d'objections, des objections de principe et des objections d'ordre pratique, et il y en a sept dans chaque catégorie. J'en énonce une autre dans l'introduction, sur les aspects fiscaux des modifications proposées, et j'en ferai une autre dans la catégorie des objections d'ordre pratique.

Je vais vous exposer les grandes lignes de mes observations. D'abord, et c'est probablement la critique la plus importante que je formule dans mon mémoire, j'estime que les lignes directrices sont injustes parce qu'elles sont régies par des règles injustes. C'est une question que le comité mixte itinérant est en train d'examiner. Je parle ici de toute la question du régime de garde des enfants. Je trouve, comme je le dis dans mon mémoire, que les dispositions de la loi à ce sujet sont très injustes et que les tribunaux ne les appliquent pas avec équité.

I have a reason for saying that, a reason that I have never heard anyone else express. When a child is killed in a car accident, it is quite clear that the parents have a right to sue the person responsible and to recover damages for the extreme loss they have suffered. They may receive many thousands of dollars in compensation. That does not, of course, compensate them for the loss of the child, but it is the best our legal system can do.

However, what happens to a parent who suffers the loss of a child through divorce? In many cases, if the custodial parent decides to move across the country, or decides to make it difficult for the access parent to obtain access, the non-custodial parent has suffered a loss that, while not as severe as the death of a child, is certainly a severe loss. That parent gets no compensation whatsoever for the loss of that child through divorce. In fact, what we actually do is we turn around and kick him in the teeth one more time by saying that not only do you lose your child but you now have the privilege of paying money every month to the person who did this to you. That is why, in my brief, I recommended changing the custody laws.

In family law, in general, we say that when there is a marriage breakdown, the assets of the family should be equally divided. In most families, and certainly most of the clients I deal with, the most important asset they have, the most important thing that comes out of the marriage, is their children. It is not the house, it is not the RRSPs. However, when it comes time to divide things equally, we do not divide the children equally. We usually give the children to one parent only and we say "tough luck" to the other parent.

The law has always been clear that we treat access and support issues separately. It has always been absolutely clear from judgments that the fact that a parent is not getting access to his or her child is no reason to not pay support. However, in the average person's mind, those things are not disconnected. I do not think that the average person is foolish to draw a connection between those two things.

People generally believe that they support their children because they have a relationship with their children. They do not support the children down the block because they do not have a relationship with those children – and that is not a foolish position to take. I do not think our law has been fair to parents by severing the issues of access and support.

I wish to draw another comparison here. When a person gives up a child for adoption, that person loses his or her access to and contact with that child; one is also relieved of the obligation to support the child. There are many parents who lose their rights of access to children through divorce, yet they are not relieved of their obligation to pay support.

The next point I will turn to is the issue of standard of living comparisons. The problem with the guidelines is that standard of living is determined by looking at cash inflows. There are two problems with that method. The first is that it ignores the existence of capital. Capital can make a big difference to your standard of living; it will not be reflected by just measuring and comparing cash inflows. In my brief, I use the example of a

La raison qui me fait dire que le système est injuste n'a jamais été relevée par personne à ce que je sache. Quand un enfant meurt dans un accident de voiture, il est bien clair que les parents ont le droit de poursuivre le responsable et d'obtenir réparation pour cette énorme perte. Des milliers de dollars leur seront peut-être versés en indemnisation. Cette somme ne remplace pas leur enfant bien sûr, mais c'est le meilleur dédommagement que notre système juridique puisse leur offrir.

Mais qu'arrive-t-il au parent qui est privé de son enfant à la suite d'un divorce? Dans bien des cas, si le parent qui a la garde décide de déménager à l'autre bout du pays ou de compliquer l'accès de l'enfant à l'autre parent, ce dernier subit une perte, pas aussi grave que le décès d'un enfant peut-être, mais importante quand même. Le parent privé de son enfant à la suite d'un divorce ne reçoit aucun dédommagement. En fait, on lui porte un autre coup parce qu'en plus de le priver de la présence de son enfant on lui demande de verser chaque mois une pension à la personne qui l'a placé dans cette situation. Voilà pourquoi je recommande dans mon mémoire de modifier les mesures législatives sur la garde des enfants.

En droit de la famille, les biens de la famille doivent en général être partagés également au moment de la rupture du mariage. Pour la plupart des familles, du moins la plupart de mes clients, les enfants représentent le bien le plus précieux qui reste de leur union, avant la maison et les REER. Pourtant, au moment du partage des biens, la question des enfants n'est pas réglée équitablement. Habituellement, les enfants sont confiés à la garde d'un seul parent, et tant pis pour l'autre.

Selon la loi, qui a toujours été claire là-dessus, les questions d'accès et de pension alimentaire sont traitées séparément. La jurisprudence indique sans équivoque que ce n'est pas parce qu'un parent n'a pas accès à ses enfants qu'il n'est pas obligé de verser de pension. Pourtant, pour le commun des mortels, les deux réalités ne sont pas sans rapport. Et je ne crois pas que ce soit insensé d'établir un rapport entre les deux.

On croit généralement qu'on subvient aux besoins de ses enfants parce qu'on a un lien avec eux. Si on ne subvient pas à leurs besoins, c'est parce qu'on n'a pas de liens avec eux — et ce n'est pas si fou comme attitude. Je ne crois pas que des règles plus strictes en matière d'accès et de pension alimentaire aient rendu les lois plus justes envers les parents.

Je vais vous donner un autre exemple. Quand une personne donne son enfant en adoption, elle n'a plus accès à lui; elle rompt tout contact avec lui et elle n'est plus obligée de le faire vivre. Or, beaucoup de parents perdent leur droit d'accès à leurs enfants à la suite d'un divorce, mais ils sont toujours obligés de les faire vivre.

J'aimerais maintenant parler de l'évaluation du niveau de vie. Dans les lignes directrices, le niveau de vie est évalué en fonction du revenu, ce qui pose deux problèmes. D'abord, cette méthode ne tient pas compte du capital dont disposent les parents, ce qui peut changer considérablement le niveau de vie de chacun. La qualité de vie ne se mesure pas qu'en fonction du revenu. Dans mon mémoire, je donne l'exemple d'une mère divorcée qui reçoit



divorced mother who inherits or is given a big, beautiful home by her parents. Her standard of living will certainly increase significantly by virtue of owning that home, but cash inflow alone will not reflect that increase. A simple comparison of cash inflows is not an accurate way of defining people's standards of living.

We run into the same sort of problem when we use the Statistics Canada low income cut-off lines to define poverty in this country. Many people end up being defined as poor who are senior citizens who actually own their own homes free and clear. Those people are actually living quite comfortably, but if the only variable used in defining poverty is cashflow, it appears as though they are poor.

The second problem with our definition of standard of living is that it ignores the contribution that leisure makes to standard of living. If I work 60 hours a week, for example, and I make much more money than someone who works 40 hours a week, is my standard of living higher? I suppose it depends on your values. If I do not have time, because I work 60 hours a week, to spend time with my children, I may not consider myself to have a high standard of living. On the other hand, if a person who earns less actually has time to do things with their children — for example, takes them to the park and to the library, and participates in arts and crafts activities, things that are not very expensive but are nonetheless very enjoyable — one might well argue that that person has a higher standard of living than the person who is making a great deal of money but is always under tension and stress, and never has a moment to relax.

The next point I wish to deal with is the fact that these guidelines are implemented largely by regulation. If I am known for anything, I am known for my opposition to big government and to bureaucracy. To be frank, I was shocked to learn, as I said in that article which I attached to my brief, that when these guidelines were implemented they would all be done by regulation. An alternative would have been a parliamentary review every two years or five years; the legislation would have no sunset clause. Left in the hands of the regulators, Canadians cannot really do anything about it. They cannot vote the bureaucrats out of office; they cannot vote the Senate out of office. They are left with no remedy. In my brief I compare the proposed method of implementation of the guidelines to passing Income Tax legislation that mandates that all Canadians will pay income tax in accordance with the regulations, and then leaving everyone to the mercy of the bureaucrats. I do not believe this is the way things should be done in this country and I find the complacency of Canadians in being treated like this to be shocking and alarming.

My next point relates to the enforcement mechanisms. I have used the word "oppressive" in my brief. I believe that the possibility of denying passports to people who do not pay child support, or who are embroiled in disputes over the amount of their arrears, is oppressive. It harkens back to the situation in East Germany when people were not permitted to get across that wall. I do not believe that a country should prevent its citizens from leaving its borders unless a crime has been committed. This legislation does not make it a crime to fail to pay child support.

en héritage de ses parents une magnifique maison. Son niveau de vie va nécessairement beaucoup augmenter de ce fait, sans que ses rentrées de fonds ne l'indiquent. La simple comparaison des revenus n'est pas un bon moyen d'évaluer le niveau de vie des parents.

On est aux prises avec le même problème quand on utilise les seuils de faible revenu de Statistique Canada pour définir la pauvreté dans notre pays. On classe parmi les pauvres bien des personnes âgées qui possèdent une maison complètement payée. Elles vivent en fait très bien, mais on considère qu'elles sont pauvres parce que la pauvreté est évaluée uniquement en fonction du revenu.

L'autre problème qui découle de la façon dont on évalue le niveau de vie est le fait qu'on ne tient pas compte de la quantité de loisirs. Si je travaille 60 heures par semaine, par exemple, et que je gagne beaucoup plus que quelqu'un qui travaille 40 heures par semaine, mon niveau de vie est-il plus élevé? Tout dépend de mes valeurs, j'imagine. Si, parce que je travaille 60 heures par semaine, je n'ai pas de temps à consacrer à mes enfants, je peux considérer que je n'ai pas une bonne qualité de vie. Par contre, on pourrait dire que la personne qui a un emploi moins rémunérateur, mais plus de temps à consacrer à ses enfants pour, par exemple, bricoler et aller au parc et à la bibliothèque avec eux — ce qui ne coûte pas très cher mais est très agréable — a une meilleure qualité de vie que celle qui fait beaucoup d'argent, mais est toujours stressée et n'a jamais le temps de se détendre.

J'aimerais maintenant parler du fait que les lignes directrices sont mises en oeuvre surtout par voie de réglementation. S'il y a quelque chose que je conteste, c'est l'État tentaculaire et la lourdeur bureaucratique. En fait, comme je le dis dans un des articles que j'ai joints à mon mémoire, j'ai été scandalisée d'apprendre que cette politique allait être mise en oeuvre par voie de réglementation. On aurait pu prévoir un examen parlementaire tous les deux ou cinq ans; il n'y aurait pas de mesure de temporisation dans la loi. Parce que les lignes directrices dépendent des fonctionnaires chargés de la réglementation, les Canadiens n'ont aucun moyen de faire changer les choses parce que les fonctionnaires, pas plus que les sénateurs d'ailleurs, ne sont élus. Les Canadiens n'ont aucun recours. Dans mon mémoire, j'indique que c'est un peu comme si la Loi de l'impôt sur le revenu était modifiée de manière à exiger que tous les Canadiens paient de l'impôt selon les montants fixés par règlement, ce qui laisserait tout le monde à la merci des fonctionnaires. Les choses ne devraient pas se passer comme ça au Canada, et je trouve la complaisance des Canadiens à ce sujet alarmante.

Je vais passer maintenant aux mécanismes de mise en oeuvre. Dans mon mémoire, je dis qu'ils sont «oppressifs». Je trouve effectivement qu'il est abusif de refuser de délivrer un passeport à ceux qui ne versent pas leur pension alimentaire ou qui sont poursuivis pour des arriérés substantiels. Cela me fait penser à ce qui se passait en Allemagne de l'Est, quand on empêchait les gens de traverser le mur de Berlin. À mon avis, les autorités ne peuvent empêcher les citoyens de quitter le pays à moins qu'ils aient commis un crime. Et, selon la loi, le non-versement de la pension

Failure to pay is only a private, civil debt. If you wished to make it a crime, then the legislation would have to be changed and we would then have an opportunity to debate it in Parliament.

I wish to compare it to any other civil debt. If, as a lawyer, I go bankrupt and I do not pay my staff, my secretary's children will certainly suffer because I have reneged and failed to pay a civil debt. Should I be denied a passport for that? I do not believe so. I do not believe we are at the stage where we will be saying that. Child support is really just another civil debt. It is a bit much to have the state involved in punishing people in that way and denying them the right to leave the country for what is just a civil debt.

The next point is the issue of computer software. This is tied into the criticism that these guidelines are not simple — and I believe a number of other witnesses have expressed the same view and I agree with them wholeheartedly. In fact, the guidelines are so difficult to implement that we have all been told, in effect, to go out and buy software programs to run these things.

I have not bought the commercial software. I have cobbled up my own computer template to use in my office. By doing that, I was forced to go through the guidelines in great detail. It was beneficial for me to spend the time doing so. The expectation that we must go out and buy computer programs to do this is, I think, offensive. What it really means is that the ordinary person cannot do this and must go to a lawyer. It also means that lawyers must buy software. In that regard, I was particularly annoyed by the fact that in all of the presentations that I have seen, both by the Law Society of Upper Canada to lawyers in Ontario and now in the government's official reference manual that it will distribute to anyone in Canada who needs one of these things, only one company's software is mentioned. In actual fact, three different companies, at least, have produced software for this. Barry Gardiner, a developer of one of the software packages, was a witness before this committee. He did not raise this issue but, frankly, I wonder how he feels having developed software which in my view is very good. His software, called "Child View," does an extremely good presentation of the results. I wonder how he feels, knowing that every person in Canada who will be dealing with these issues will be given a copy of the output of his competition's software.

I do not think the process was fair. It almost looks like an endorsement of one company's product over another.

I was even more alarmed to read Mr. Gardiner's comment that different computer software actually produces different results, because such varied interpretation is possible in these guidelines that the programmers cannot all produce the same results. So much for predictability and so much for treating people in like situations alike.

I should now like to address add-ons, the extraordinary expenses, and the fact they are supposed to be calculated net of tax relief. I recently received government booklet telling us how we are supposed to calculate the tax relief on child care and medical expenses. I have two concerns on this. First, following the table in the booklet will result in approximate figures because the

alimentaire n'est pas un crime. Il s'agit seulement d'une dette qui relève du civil. Pour que ce soit considéré comme un crime, il faudrait changer la loi et débattre de la question au Parlement.

Ce non-versement se compare à toute autre dette accumulée au civil. Si je déclare faillite en tant qu'avocate, et que je ne verse plus leur salaire à mes employés et à ma secrétaire, leurs enfants vont en souffrir. Devrait-on pour autant me refuser un passeport? Je ne crois pas. Je ne pense pas que nous en sommes rendus là. La pension alimentaire est une obligation privée qui relève du droit civil. C'est aller un peu trop loin que de faire intervenir l'État pour punir les gens et leur refuser le droit de quitter le pays parce qu'ils ont contracté des dettes de nature civile.

J'aimerais maintenant parler de la question des logiciels. Cet aspect se rattache à la complexité, selon moi, des lignes directrices. Je pense que d'autres témoins ont soulevé cette question et je suis tout à fait d'accord avec eux. Effectivement, les lignes directrices sont tellement difficiles à appliquer qu'on nous a fortement conseillé, à tous, d'acheter des logiciels pour effectuer les calculs nécessaires.

Je n'ai pas acheté le logiciel sur le marché. J'ai conçu le mien pour mon bureau. Pour cela, j'ai dû lire les lignes directrices en détail, ce qui m'a été utile. Je trouve choquant qu'il faille acheter des logiciels pour appliquer ces lignes directrices. Cela veut dire que le citoyen ordinaire ne peut se passer d'un avocat et que l'avocat doit s'équiper. À cet égard, j'ai été particulièrement déçue de constater que la documentation du Barreau du Haut-Canada à l'intention des avocats ontariens et le manuel officiel du gouvernement sur le sujet ne citent qu'un seul des logiciels sur le marché. Trois compagnies ont en fait créé des logiciels permettant de faire ce genre de calcul. Un des concepteurs, Barry Gardiner, a témoigné devant votre comité. Il n'en a pas parlé, mais je me demande ce qu'il pense du fait qu'on fasse la promotion du logiciel de son concurrent, parce qu'il a mis au point un logiciel, appelé «Child View», qui donne d'excellents résultats. Je me demande ce qu'il pense du fait que chaque personne qui aura à se servir de ces outils connaîtra le rendement des logiciels de ses concurrents.

Ce n'est pas équitable à mon avis parce que cela équivaut presque à appuyer le produit d'une compagnie aux dépens d'une autre.

J'ai été encore plus inquiète d'apprendre, en lisant le témoignage de M. Gardiner, que chaque logiciel donne des résultats différents, parce que les programmeurs peuvent interpréter les lignes directrices de différentes façons et arriver à divers résultats. Tant pis pour la cohérence et le traitement équitable.

Je vais maintenant aborder la question des frais complémentaires qui sont censés être calculés indépendamment de tout allègement fiscal. Récemment, j'ai reçu une brochure du ministère indiquant comment calculer l'allègement fiscal pour les frais de garde et les frais médicaux. J'ai deux préoccupations à ce sujet. D'abord, la brochure ne permet d'obtenir que des montants



chart shows expenses in increments of \$1,000 and parents' income in increments of \$5,000. If you fall between an increment on the table, in respect of either expenses or income, you will be left with a rough guess of what the tax relief on the add-on will be.

My second concern with regard to add-ons relates to the situation when a parent is paying childcare expenses which they are not claiming for tax purposes. It is common today for parents to pay childcare expenses which the child caregiver does not report for tax purposes and, therefore, does not provide a receipt. In this situation, there will be battles between the parents about whether, when calculating the add-on expense which the non-custodial parent is paying, the tax relief is supposed to be taken into account. The custodial parent will claim that he or she is not getting the tax relief, and the non-custodial parent will claim that they should be getting it and it is their problem if they are not.

A point came up recently in my office in connection with RRSP encashments. The guidelines start from total income on the T1 return. If you look at the components of total income, you will see that, if the person has cashed in RRSPs during the year, that RRSP encashment is included in total income. Of course, that is not really income the person has earned in the year. In fact, it is income which was earned in some previous year and no recognition was given to the fact that it was put into an RRSP in a previous year when support was calculated.

The RRSP encashment is included in income a second time, and the child support is calculated on this "bump-up" in income. I had a case where a gentleman cashed in about \$40,000 worth of RRSPs in order to make a downpayment on a house. When we provided his tax return to opposing counsel, she leaped on that and saw it as a fabulous opportunity to apply the guidelines to that \$40,000.

I raised this in a letter to the Department of Justice. The response was that there is a clause in the guidelines which says that when income includes a non-recurring amount, the court can apply its discretion to exclude that non-recurring amount and arrive at a reasonable amount of income. However, the application of that clause is discretionary. The reaction of opposing counsel in the example I gave was that they had a chance to go after the extra \$40,000. Some judges may also take that view.

Clearly, that income was earned in a prior period and was included in calculating whatever support should have been paid in that prior period. If this couple separated recently, the other spouse probably received, through property equalization, a share of that RRSP money. This is a clear case in which the guidelines should be amended to remove any RRSP encashments which have been included in total income before considering the amount to which the guidelines should apply.

I should be happy to take questions.

**Senator Cohen:** Thank you for your presentation. You have given us a different perspective on many areas.

In your philosophical objections to the guidelines, you said that, "if the system was not broke, they shouldn't have fixed it." Many witnesses who have appeared before us have enthusiastically

approximatifs parce que les tables de calcul indiquent les allégements en fonction de dépenses allant par tranche de 1 000 \$ et de revenus allant par tranche de 5 000 \$. Si vos dépenses ou vos revenus se situent entre deux tranches, il faut calculer à peu près les allégements sur les frais complémentaires.

L'autre aspect qui me préoccupe est la situation des parents qui paient des frais de garde sans réclamer de reçu pour fins d'impôt, et on sait qu'il y a beaucoup de gardiens d'enfants qui ne déclarent pas leur revenu et ne donnent pas de reçu. C'est un sujet de conflit entre les parents qui se demandent si l'allégement fiscal doit être pris en considération dans le calcul des frais complémentaires. Le parent qui a la garde accepte de ne pas obtenir d'allégement fiscal, mais celui qui ne l'a pas voudrait pouvoir en avoir un.

Récemment, nous avons eu à examiner, à mon bureau, la question de l'encaissement des REER. Les lignes directrices tiennent compte du revenu total qui apparaît sur le feuillet T1 et, s'il y a eu encaissement d'un REER au cours de l'année d'imposition, il est inclus dans le revenu total. Bien sûr, ce n'est pas vraiment un revenu gagné au cours de cette année-là. En fait, il l'a été dans les années précédentes, mais on n'a pas tenu compte du fait qu'il figurait dans une déclaration antérieure pour le calcul de la pension alimentaire.

L'encaissement du REER a été inclus de nouveau dans le revenu et la pension alimentaire calculée à partir de ce revenu «gonflé». Un de mes clients avait encaissé environ 40 000 \$ de REER pour effectuer le versement initial sur une maison. Quand la partie adverse a reçu sa déclaration d'impôt, elle a vu là une belle occasion de faire inclure les 40 000 \$ dans le calcul de la pension alimentaire.

J'ai écrit au ministère de la Justice pour lui faire part du problème. On m'a répondu qu'une disposition des lignes directrices prévoit que le tribunal peut, à sa discrétion, exclure tout montant extraordinaire inclus dans le revenu, et calculer un revenu qui soit raisonnable. L'application de cette disposition reste toutefois discrétionnaire. Dans le cas de mon client, l'avocat de sa conjointe a saisi l'occasion pour faire augmenter la pension en fonction de ces 40 000 \$. Des juges pourraient voir les choses de la même façon.

Il est clair que ce revenu a été gagné au cours d'une année antérieure et qu'il avait été inclus dans le calcul de la pension de cette année-là. Dans le cas d'un couple séparé récemment, l'autre conjoint aurait probablement reçu, au moment de la répartition des biens, sa part des REER. Voilà un cas où les lignes directrices devraient être modifiées pour empêcher que l'encaissement de REER soit inclus dans le revenu total pour le calcul de la pension alimentaire.

Je suis prête à répondre à vos questions.

**Le sénateur Cohen:** Merci de votre exposé. Vous nous avez présenté les choses sous un angle différent à bien des égards.

Dans vos objections de principe, vous avez dit pourquoi toucher au système s'il fonctionne bien. Bon nombre des témoins qui ont comparu devant le comité se sont dits en faveur des lignes

supported the idea of guidelines, even though they did not agree with every guideline.

Do you believe that the system needed any reform at all? If so, in what areas would you suggest reforms? Are you totally opposed to the idea of guidelines?

**Ms Selick:** The system is broken in a couple of ways which mainly relate to custody. However, I think I have dealt with that sufficiently, and I would rather deal with some of the other issues.

When I said that the system was not broken so why fix it, I was referring to the situation which existed in Belleville, where I practise law. We have a judge who formulated his own guideline. It was a very rough rule of thumb. It was used in Belleville and the surrounding counties on this judge's circuit. He used 1 per cent of the non-custodial parent's gross annual income as the monthly amount per child that parent would pay. He discussed this with the local family law bar and started to use it in his courtroom. We all knew this would be the guideline which applied. We were free to argue that, because a particular case had unusual circumstances, that rule of thumb should not be applied, but it did give us a ballpark to work with.

All the local lawyers were able to tell their clients what the judge was likely to rule in court and formulate a proposal along those lines. That system worked well, and it was very simple. We did not have to do the long calculations required by these guidelines.

The problem was that the rest of Ontario was not using that rule of thumb. However, I understand from that judge that he was getting a lot of feedback from other judges in the province who had heard that it was working well, and I think it was becoming much more widely adopted.

I do not know whether we needed formal guidelines. I am still of several minds about that. There are so many underlying problems and I do not think guidelines are the way to solve them.

**Senator Cohen:** You have said that the method which was used in your jurisdiction was an easier route for lawyers, but was it easier for the people to whom the guidelines applied?

**Ms Selick:** Yes, I think it was. We named this rule of thumb after the judge who developed it. It was called "the Byers Rule." People often ask me about the Byers Rule, the 1 per cent rule. People know what was going on.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Do you disagree completely with the guidelines? If you disagree in every respect, do you have any recommendations for us? I agree with your suggestion regarding passports. This should be the last item taken from a person. As you said, the person is not a criminal. Some crimes go unpunished and persons remain free to travel anywhere in the world. This is not a solution for persons who default on their child support. Do you agree that the child support system needed to be reformed? If so, what type of system would you advocate?

directrices, même s'ils n'étaient pas d'accord avec chacune d'elles.

Le système doit-il, à votre avis, être modifié? Si oui, quels changements doit-on y apporter? Êtes-vous tout à fait contre le principe des lignes directrices?

**Mme Selick:** Le système présente certaines lacunes, surtout en ce qui concerne la garde des enfants. Toutefois, je pense avoir traité le sujet à fond, et je préférerais plutôt parler des autres problèmes qui existent.

Quand j'ai dit que le système fonctionnait bien et qu'il n'y avait pas lieu de le modifier, je faisais allusion à la situation qui prévaut à Belleville, où je pratique le droit. Nous avons un juge qui a établi sa propre règle et elle est très rigide. Il l'a appliquée à Belleville et dans les comtés environnants relevant de sa juridiction. Selon le juge, la pension alimentaire mensuelle versée à chacun des enfants devait correspondre à 1 p. 100 du revenu annuel brut du parent non gardien. Il a discuté de cette formule avec l'association locale des avocats spécialisés en droit de la famille et a commencé à l'appliquer dans ses jugements. Nous étions tous au courant de la situation. Nous pouvions toujours plaider contre l'utilisation de cette règle dans les cas inhabituels, mais elle nous servait quand même de point de référence.

Tous les avocats de la région étaient en mesure d'expliquer à leurs clients la décision que le juge était susceptible de rendre et de formuler une proposition à partir de cela. Ce système était très simple et fonctionnait bien. Nous n'étions pas obligés d'effectuer tous les longs calculs qu'exigent ces lignes directrices.

Le problème, c'est que les autres régions de l'Ontario n'appliquaient pas cette règle. Toutefois, je sais que le juge recevait beaucoup d'appels des autres juges de la province qui en avaient entendu parler, et je crois qu'elle commençait à être utilisée de plus en plus.

Je ne sais pas si nous avons besoin de lignes directrices formelles. J'ai des idées très partagées là-dessus. Il y a tellement de problèmes sous-jacents que je ne sais pas si l'adoption de lignes directrices va permettre de les régler.

**Le sénateur Cohen:** Vous avez dit que la formule utilisée dans votre juridiction facilitait la tâche des avocats. Toutefois, est-ce qu'elle simplifiait la vie des gens qui étaient visés par cette règle?

**Mme Selick:** Oui, je le crois. Nous avons donné à cette règle le nom du juge qui l'a conçue. Elle s'appelle la «règle Byers». Les gens me posent souvent des questions au sujet de la règle Byers, la règle du 1 p. 100. Ils sont au courant de la situation.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Êtes-vous complètement en désaccord avec les lignes directrices? Si vous êtes complètement en désaccord à tous les points de vue, est-ce que vous avez des recommandations à faire? Je suis d'accord avec votre proposition concernant les passeports. Le passeport, c'est la dernière chose à retirer à un individu. Comme vous l'avez dit, il n'est pas un criminel. Il y a des crimes qui sont restés impunis et les gens se promènent quand même dans toutes les parties du monde. Ce n'est pas un recours à utiliser pour ceux qui ne paient pas leur pension alimentaire. Êtes-vous d'accord pour dire qu'il fallait



[English]

**Ms Selick:** The recommendation which I put in my brief is a very radical departure from what we have currently. I would like to see a default provision where, provided that a parent has not actually done serious harm to a child by assaulting the child, sexually abusing the child, or abandoning the child, the default position would be that both parents would be allowed to spend equal time with their children, and both parents would have joint custody of the children. That is the system I would like to see. In those circumstances, I would like to see that no support be paid by one side to the other for the children, specifically earmarked for the children. If the parents spend equal time with their children, they will each be providing for their children, as they have a moral and a legal obligation to do, during the time the children are with them.

I do believe there is some value in saying that the children have an opportunity to experience different standards of living. I do not agree with the idea that the standard of living in both households must be evened out. In the brief, I have given one reason for that. Effectively, you are saying that, in one household, the children cannot have luxuries because that money must be diverted towards providing a higher of standard of living in the other household. I do not support the idea of paying child support from one parent to the other. That is not to say that a parent might not have an obligation to pay support to the other parent, but I view that in a whole different light. I view that as an obligation which arises out of contract and breach of contract. If two people decide to get married, to live in a particular way, and then one person breaches the contract by committing adultery or by abandoning the family, then that person, as a matter of breach of contract, may owe support as damages to the other person. However, that would be the limit of what I feel is justified in terms of support. If there is just a mutual agreement to separate, then I would say neither person owes support to the other. If one parent has a lower income than the other, then the children, when they are with that parent, will experience a lower standard of living. That is what I would do on that point.

On the issue of passports, I am not sure that I actually followed the question about any recommendations.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** In my view, taking away someone's passport as a last resort is barely acceptable. Do you have any evidence to suggest that anyone's passport was seized in an inappropriate manner?

[English]

**Ms Selick:** I do not know of any specific cases where passports have been inappropriately withdrawn, however, I think the notion of being able to deny a person a passport for this is inappropriate. I do not know of any specific cases where it has happened. I just worry about the idea that we are even thinking of denying people passports for this kind of civil debt.

réformer le système de versements de pensions alimentaires pour les enfants? Si oui, quel autre système recommandez-vous?

[Traduction]

**Mme Selick:** La solution que je propose dans mon mémoire est très radicale. La loi devrait comporter une règle par défaut qui consisterait à permettre aux parents séparés de se partager également temps de garde de leurs enfants, d'avoir la garde conjointe, à la condition que l'un des parents n'ait pas commis des actes de violence ou des agressions sexuelles à l'endroit de ses enfants, ou qu'il ne les ait pas abandonnés. C'est la règle que j'aimerais qu'on adopte. Dans ces circonstances, aucun parent ne devrait verser de pension alimentaire à l'autre pour les enfants. Si les parents se partagent également le temps de garde de leurs enfants, ils vont tous les deux pourvoir aux besoins de ceux-ci, puisqu'ils ont l'obligation morale et légale de le faire, quand ils vont se retrouver avec eux.

Il est vrai que les enfants, dans ces cas, peuvent être exposés à des niveaux de vie différents. Je ne suis pas d'accord avec l'idée que les conditions de vie dans chaque foyer doivent être égalisées. Je vous explique pourquoi dans le mémoire. Vous dites, en fait, que les enfants, dans un foyer, ne peuvent avoir accès à certains luxes parce que l'argent doit servir à maintenir un niveau de vie élevé dans l'autre foyer. Je ne suis pas d'accord avec l'idée qu'un parent verse une pension alimentaire à l'autre. Cela ne veut pas dire qu'un des parents ne pourrait pas devoir verser de l'argent à l'autre, mais on entre là dans un autre domaine. Je considère cela comme une obligation qui découle d'un contrat et d'un bris de contrat. Si deux personnes décident de se marier et de vivre ensemble et qu'ensuite une des deux parties brise le contrat en commettant un adultère ou en abandonnant la famille, alors cette personne, en raison du bris du contrat, peut être appelée à verser une indemnité en guise de dommages-intérêts à l'autre partie. Mais cela n'irait pas plus loin. Si les deux parties acceptent de se séparer d'un commun accord, alors aucune des deux parties ne devrait verser de pension à l'autre. Si un parent touche un revenu inférieur à l'autre, alors les enfants, lorsqu'ils sont avec ce parent, vont subir une baisse de niveau de vie. Voilà comment j'envisage la chose.

Pour ce qui est des passeports, je ne crois pas avoir bien compris la question.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Selon moi, le retrait du passeport en dernier recours est à la limite de l'acceptable. Avez-vous eu des preuves que le retrait du passeport a été fait de façon inappropriée?

[Traduction]

**Mme Selick:** Je ne connais pas de cas où le retrait du passeport a été fait de façon inappropriée. Toutefois, je suis contre l'idée même de priver une personne de son passeport. Je ne connais pas de cas précis où une telle chose s'est produite. Je trouve tout simplement inquiétant qu'on puisse même envisager de priver une personne de son passeport à cause de dettes qui relèvent du civil.

**Senator Lavoie-Roux:** On page 7 of your report, you seem to say that the application of the new guidelines will create more violence between couples. Do you have any facts to support this?

**Ms Selick:** I hear people say things that shock me these days when I tell them what the guidelines say will happen to them. People tell me that if it gets that bad they will leave the country. I hear people make remarks, which they tell me are joking remarks, about being better off if "I bumped her off." I hear things like this and it concerns me.

**Senator Lavoie-Roux:** Have you heard remarks like that on a frequent basis?

**Ms Selick:** I have not heard them that frequently, but I have heard people making, I hope, joking remarks about being better off if so-and-so were dead. If it happens in my office it must be happening in other lawyers' offices all across this country. The payers of support feel trapped. They do not get the tax reduction any more. They look at their incomes and they say, "My God, the government will take this much and then she will take this much. What is left for me? Why should I be working this hard?" Many have said that they will leave the country. I have heard these comments more than once.

**Senator Lavoie-Roux:** I have not attended many of the meetings on this subject. Is this the first time the committee has heard that worry being expressed, that it might be conducive to more violence?

**The Chairman:** I have not heard that before in this committee.

**Senator Lavoie-Roux:** It is the first time. It is very serious.

**Ms Selick:** I believe that one of the group making a presentations last month talked about people threatening suicide. Suicide is another thing that I have heard people mention.

**Senator Lavoie-Roux:** Is that because they are not be able to meet the new obligations?

**Ms Selick:** It is not so much that they worry about not being able to meet their obligations; it is more a question of what is in it for them. Life seems very grey. "Here I am. I do not have my family any more, I do not have my children." In some cases they will not even be able to see their children very often because they have been moved to another town. "I work, I pay my taxes, I pay support for the spouse and the children. What does life have left for me?" Some of these people, when they look at their situations, are pretty unhappy, and I can understand why they feel that way.

**Senator LeBreton:** I read your presentation and I have listened to you this morning. I find a very strange bias here, and it is definitely against women. For instance, you just said, when you were talking about the possibility of murder and suicide, "better off if she were dead." In your opening remarks, you talked about "kick him in the teeth." Then you used an example of a mother who is being given a big, beautiful house by her parents, which is totally unrealistic. How many parents give to their daughters, who

**Le sénateur Lavoie-Roux:** À la page 16 de votre mémoire, vous dites que les lignes directrices vont créer plus de violence entre les conjoints. Avez-vous des preuves pour confirmer vos dires?

**Mme Selick:** La réaction des gens, quand je leur explique la teneur des lignes directrices, me bouleverse beaucoup. Il y en a qui me disent que si la situation se détériore à ce point, ils vont quitter le pays. Il y en a d'autres qui disent, en blaguant bien entendu, qu'ils se trouveraient en meilleure posture s'ils «descendaient leur conjointe». Je trouve ces commentaires inquiétants.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Est-ce que vous entendez cela souvent?

**Mme Selick:** Pas tellement souvent, mais il y a des gens qui vont dire, en blaguant, je l'espère, qu'ils se trouveraient mieux si telle et telle personne était morte. S'ils font des commentaires de ce genre dans mon bureau, ils doivent les faire dans les bureaux d'autres avocats dans toutes les régions du pays. Les payeurs de pensions alimentaires se sentent coincés. Ils n'ont plus droit à une réduction fiscale. Ils jettent un coup d'oeil sur leur revenu et se disent: «Seigneur, je dois verser tel montant au gouvernement, et tel montant à ma conjointe. Qu'est-ce qui me reste? Pourquoi devrais-je travailler si fort?» De nombreux payeurs ont dit qu'ils vont quitter le pays. Ce sont des commentaires que j'ai entendus à plusieurs reprises.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je n'ai pas assisté à un grand nombre de réunions sur la question. Est-ce la première fois que le comité entend ces inquiétudes, à savoir qu'il risque d'y avoir plus de violence entre les conjoints?

**Le président:** C'est la première fois que j'entends dire cela.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** La première fois. C'est très grave.

**Mme Selick:** Un des témoins, le mois dernier, a parlé des gens qui menacent de se suicider. C'est une autre chose qui m'a été mentionnée.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Est-ce parce qu'ils ne sont pas en mesure de faire face à leurs nouvelles obligations?

**Mme Selick:** Ce n'est pas tant la question de ne pas être en mesure de respecter leurs obligations que l'incertitude de leur avenir qui les préoccupe. Ils semblent tout voir en noir. «Me voici. Je n'ai plus de famille, mes enfants ne sont plus là.» Dans certains cas, ils ne pourront même pas voir leurs enfants très souvent parce que ceux-ci ont déménagé dans une autre ville. «Je travaille, je paie mes impôts, je verse une pension alimentaire à ma conjointe et aux enfants. Qu'est-ce qui me reste?» Certaines de ces personnes, lorsqu'elles analysent leur situation, sont très malheureuses, et je comprends pourquoi.

**Le sénateur LeBreton:** J'ai lu votre exposé et j'ai entendu votre témoignage ce matin. Je trouve que vous avez un préjugé étrange contre les femmes. Par exemple, vous avez dit, quand vous parliez de meurtre et de suicide, que certains payeurs vont dire de leur conjointe qu'il serait «préférable qu'elle soit morte». Dans votre déclaration liminaire, vous avez utilisé l'exemple d'une femme qui a dit vouloir porter un autre coup à son conjoint. Vous avez ensuite utilisé l'exemple d'une mère de famille qui



happen to be mothers in a custodial parent arrangement, big, beautiful houses and therefore alter the standard of living?

In your brief, the idea I found the most troubling of all was that it is not obviously the right way to go to take these guidelines and consider the children first. Then you go on to make a statement about children witnessing the justice system.

Boys can see that when they become men, the deck will be stacked against them in issues of custody and support. Girls can see that when they become women, the dice will be loaded in their favour. We should not be surprised if children grow up with a cynical view of the justice system.

You have put young women and young men in a stereotypical position; that young women are destined to be mothers, stay at home, somehow or other preparing themselves to bilk their husbands and the system. That is the impression I get from the tenor of your comments this morning. People have questioned the guidelines but they have not been as opposed to the guidelines as you have been. In my view, obviously the intent here is for people to make reasonable decisions in the interests of their children and have reasonable access.

For instance, on page 7, point number 7, "Extraordinary Access Costs," you put the whole onus on a woman if she happens to move away from her place of residence. You make comments that for "reasons of her own..." In this day and age, in many cases women earn more than their husbands. In reasonable cases, if it is properly done, people would come to a reasonable accommodation. I think that is the intent of the guidelines, imperfect as they are.

What is the gender breakdown of your clients? Do you have the breakdown of who is named the custodial parent more often, for Ontario and for your own district of Belleville.

**Ms Selick:** On the subject of inheriting or being given a big, beautiful house by a parent — perhaps big and beautiful is an exaggeration — I know of many cases where, after separation, both men and women were helped out by their parents. It often involves the grandparents providing a home for the mother and children to live in, which essentially changes their standard of living considerably. This is not being measured in the guidelines.

I am not biased against women. The comments in my brief have been couched in the male versus female on the understanding that they would of course apply in the opposite direction if the opposite were actually happening, but it is not. The vast majority of sole-custody families are mother-custody families.

All of my comments that are phrased with "he" should be read as "she" if the circumstances were different and the children were with the father instead of the mother. However, in the vast majority of broken families, the children are with the mother.

There is definitely a bias in favour of women getting custody of their children. As I said in my brief, at least three judges in my local circuit have said in no uncertain terms that they believe

reçoit une grande maison spacieuse de ses parents, ce qui est tout à fait irréaliste. Combien de parents vont donner à leur fille, qui a la garde des enfants, une grande maison spacieuse, ce qui va avoir pour effet de rehausser son niveau de vie?

Ce qui m'a le plus étonné dans votre mémoire, c'est que vous dites qu'il ne faudrait pas appliquer ces lignes directrices et tenir compte d'abord de l'intérêt de l'enfant. Vous affirmez ensuite que les enfants vont être exposés au système judiciaire.

Les garçons savent qu'une fois devenus des hommes, ils seront automatiquement défavorisés dans des cas de garde d'enfants et de pension alimentaire. Les filles se rendent bien compte que lorsqu'elles seront devenues des femmes, les dés seront pipés en leur faveur. Il ne faut donc pas s'étonner si les enfants jettent un regard cynique sur le système judiciaire.

Vous donnez une image stéréotypée des garçons et des filles. Les filles sont destinées à avoir des enfants, à rester à la maison, à se préparer à soutirer de l'argent à leur conjoint, à profiter du système. C'est l'impression qui se dégage de vos commentaires. Les gens se sont posé des questions au sujet des lignes directrices, mais ils ne les ont pas dénoncées comme vous le faites. À mon avis, l'objectif ici est d'amener les conjoints à prendre des décisions sensées, dans l'intérêt de leurs enfants, et d'assurer un accès raisonnable à ceux-ci.

Par exemple, à la page 15 de votre mémoire, point 7, sous la rubrique «Les coûts d'accès extraordinaires», vous jetez toute la responsabilité sur la femme qui décide de déménager dans une autre région «pour des raisons personnelles». Aujourd'hui, il y a des femmes qui, dans bien des cas, gagnent plus que leurs époux. Les conjoints peuvent arriver à s'entendre, si tout se fait selon les règles. C'est l'objectif que vise ces lignes directrices, aussi imparfaites soient-elles.

Combien d'hommes et de femmes comptez-vous parmi vos clients? À qui la garde des enfants est-elle confiée le plus souvent en Ontario et dans votre district de Belleville?

**Mme Selick:** Pour ce qui est de la question de recevoir en cadeau une grande maison spacieuse — j'exagère peut-être — je connais de nombreux cas où, après la séparation, les conjoints ont reçu de l'aide de leurs parents. Souvent, les grands-parents vont accueillir la mère et les enfants chez eux, de sorte que leur niveau de vie va changer considérablement. Les lignes directrices ne tiennent pas compte de ce facteur.

Je n'ai pas de préjugés contre les femmes. Les commentaires dans mon mémoire s'appliquent aussi bien aux hommes qu'aux femmes, sauf que, dans la majorité des cas, ce sont les femmes qui ont la garde exclusive des enfants.

Tous les commentaires que je fais et qui concernent le «père» pourraient s'appliquer à la «mère» si les circonstances étaient différentes et que les enfants étaient confiés au père plutôt qu'à la mère. Toutefois, dans la vaste majorité des cas, les enfants sont confiés à la mère.

Il y a sans aucun doute un préjugé en faveur des femmes. Comme je l'indique dans le mémoire, au moins trois juges dans ma communauté ont déclaré ouvertement qu'ils favorisaient les

young children should be with their mothers. When I have done custody trials acting on behalf of men, how do you think those men feel about their chances? I do not think this is fair.

What percentage of my clientele are male and female? I have never asked and I have never counted. I have always avoided doing that count. Off the top of my head, probably more are female than male. Of the people who tend to act for themselves, probably a greater percentage of men do not bother to go to a lawyer. I get a typical cross-section of clients in my practice, and the percentage is probably slightly higher in the female category than the male category. I see that the people being treated unfairly these days are men.

**Senator LeBreton:** I do not necessarily believe there is a bias in our society, although I can cite where there have been examples of bias by the judiciary against men and women. However, it is a given, certainly in the cases of divorce and separation of which I am aware, that there is an agreed accommodation.

Men now take a much larger role in raising their families; however, in terms of coming to a custody agreement, most parents I know seem to agree that in terms of a custody arrangement the mother will best serve the children, in terms of schooling and care. It is not necessarily the courts or the state dictating this accommodation. It is an accommodation between two people that the children, in terms of their everyday living arrangements, go to the mother. That is not to say, however, that there are not a lot of fathers who could easily fulfil that role, because there are.

What upsets me is the tone, and raising the spectre of murder, suicide and fleeing the country. While you may hear of incidents like that, I would not want to see that become the overriding event. I believe these incidents are few and far between, and I hate to see that kind of language used in hearings such as this where we are attempting to deal with reasonable people coming to a reasonable solution in the interests of children.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms Selick, for giving us the benefit of your experience and perspective on these issues.

Today, April 28, one of our colleagues is celebrating a birthday. Happy Birthday, Senator Ferretti Barth, many happy returns.

The committee continued *in camera*.

---

OTTAWA, Wednesday, April 29, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill S-8, to amend the Tobacco Act (content regulation), met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the said bill.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

mères en matière de garde. Comment se sentent, à votre avis, les hommes qui demandent à avoir la garde de leurs enfants? Je ne crois pas que ce soit juste.

Combien d'hommes et de femmes est-ce que compte parmi mes clients? Je ne le sais pas. Je n'ai jamais fait le calcul et j'ai toujours évité de le faire. Je dirais qu'il y a sans doute plus de femmes que d'hommes parmi mes clients. Pour ce qui est des personnes qui ont tendance à se défendre elles-mêmes, il y a sans doute un plus grand pourcentage d'hommes qui ne prennent pas la peine de consulter un avocat. Je compte des clients parmi les deux groupes, et le pourcentage de femmes est probablement plus élevé que le pourcentage d'hommes. Ces jours-ci, je constate que ceux qui sont traités le plus injustement, ce sont les hommes.

**Le sénateur LeBreton:** Je ne crois pas nécessairement qu'il y ait un préjugé dans notre société, bien que je puisse citer des exemples de cas où le système judiciaire a affiché un parti pris contre les hommes et les femmes. Toutefois, je sais que, dans les cas de divorce et de séparation dont je conscience, les parents ont réussi à s'entendre sur la question de la garde des enfants.

Les hommes aujourd'hui assument un plus grand rôle auprès de leurs enfants. Toutefois, pour ce qui est de l'entente de garde, la plupart des parents que je connais semblent s'accorder pour dire que c'est la mère qui est mieux placée pour s'occuper des enfants, pour voir à leur éducation, à leurs besoins. Cette entente n'est pas nécessairement dictée par les tribunaux ou l'État. Elle est conclue par deux personnes qui s'entendent sur le fait que les enfants vont être pris en charge, sur une base quotidienne, par la mère. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas beaucoup de pères qui pourraient très bien remplir ce rôle, parce qu'il y en a.

Ce qui me dérange, c'est le ton que vous employez, le fait que vous agitez le spectre du meurtre, du suicide, de la fuite vers un autre pays. On entend parler d'incidents de ce genre, mais je ne voudrais pas qu'ils deviennent la norme. Ces incidents, à mon avis, sont rares, et je n'aime pas entendre ce genre de propos dans des audiences comme celles-ci où nous essayons d'aider des personnes sensées à trouver une solution raisonnable à leurs problèmes, dans l'intérêt de leurs enfants.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Selick, de nous avoir fait part de votre expérience et de vos vues sur ces questions.

J'aimerais signaler qu'aujourd'hui le 28 avril, c'est l'anniversaire de notre collègue madame le sénateur Ferretti Barth. Joyeux anniversaire, madame le sénateur Ferretti Barth.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

---

OTTAWA, le mercredi 29 avril 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie auquel a été renvoyé le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu) se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour en étudier la teneur.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.



[English]

**The Chairman:** Order, please. Honourable senators, we have a quorum.

Colleagues, the business before us today is Bill S-8, to amend the Tobacco Act content regulation. This bill has been before us on previous occasions. It received second reading in the Senate sometime ago. It was sponsored by our former colleague, the Honourable Senator Haidasz.

Before beginning our consideration of Bill S-8, I wish to inform you that our friend, Senator Di Nino, who is the sponsor of Bill S-10, is likely to arrive here sometime in the next 15 or 20 minutes. He has requested, and I have tentatively agreed on your behalf, that upon completion of our consideration of Bill S-8 we will go *in camera* for a few minutes to discuss future business of the committee, namely how to deal with his bill.

As you know, yesterday we agreed to set aside certain times for consideration of Bill S-10. I believe he wants to make the case that he needs more time and, in that regard, I have invited him to come and make the case at the committee.

On the subject of Bill S-8, at the March 25, 1998 meeting of this committee, our witness, Mr. Eric LeGresley, of the Non-Smokers' Rights Association, discussed an issue in respect of which he then wrote to me on March 27 — that is, evidence of Imperial Tobacco use of Y-1 and ammonia in cigarettes manufactured by Imperial Tobacco. That letter has been circulated to you and is part of the record of this committee.

Since that time, I have received a letter from Imperial Tobacco Limited responding to the testimony of Mr. LeGresley, a copy of which has also been circulated to you, and a copy of which forms part of the record of this committee. It is a fairly lengthy letter.

Without going into all the details in the letter, it says:

1. Imperial Tobacco does not now, and has never, used Y-1 in any of its tobacco products including Players.
2. Y-1 was never tested by Imperial Tobacco.
3. Imperial Tobacco was never in possession of or tried Y-1 tobacco.
4. Ammonia processing was tested at the time because it came to the attention of Imperial Tobacco that it was being used in other markets, and that its use improved the taste of cigarettes. Although Imperial did internal testing of ammonia processing in cigarettes, for taste, its use was rejected because the taste proved unacceptable in Canadian-type tobacco. Imperial Tobacco has never, and does not now, add any ammonia to any of its tobacco products.
5. As Y-1 or ammonia has never been in any products manufactured by Imperial Tobacco, Imperial obviously cannot be said to have ever "eventually removed it from its products."

[Traduction]

**Le président:** La séance est ouverte. Honorables sénateurs, nous avons quorum.

Chers collègues, nous étudions aujourd'hui le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur le tabac (réglementation du contenu). Ce n'est pas la première fois que nous examinons ce projet de loi. Il a franchi l'étape de la deuxième lecture au Sénat il y a un certain temps. Il a été parrainé par notre ancien collègue, l'honorable sénateur Haidasz.

Avant d'entreprendre notre étude du projet de loi S-8, sachez que notre collègue, le sénateur Di Nino, le parrain du projet de loi S-10, devrait arriver d'ici 15 à 20 minutes. Il a demandé, et j'ai provisoirement accepté en votre nom, qu'après avoir terminé notre étude du projet de loi S-8 nous poursuivions quelques minutes à huis clos instants pour discuter des futurs travaux du comité et plus particulièrement de la façon dont nous aborderons son projet de loi.

Comme vous le savez, nous sommes convenus hier de réserver du temps pour examiner le projet de loi S-10. Je crois qu'il veut nous convaincre qu'il a besoin de plus de temps, Je l'ai donc invité à venir défendre son point de vue devant les membres du comité.

Au sujet du projet de loi S-8, à notre réunion du 25 mars 1998, notre témoin, M. Eric LeGresley, de l'Association pour les droits des non-fumeurs, a abordé une question au sujet de laquelle il m'a ensuite écrit le 27 mars — c'est-à-dire la preuve que la société Imperial Tobacco utilise la souche de tabac Y-1 et l'ammoniac dans les cigarettes qu'elle fabrique. Une copie de cette lettre vous a été distribuée et est versée au compte rendu de ce comité.

J'ai reçu depuis une lettre d'Imperial Tobacco Limitée en réponse au témoignage de M. LeGresley. Une copie de cette lettre vous a été distribuée et est versée au compte rendu de ce comité. C'est une lettre assez longue.

Sans entrer dans les détails, voici ce qu'on y dit:

1. Imperial Tobacco n'utilise pas et n'a jamais utilisé la souche de tabac Y-1 dans aucun de ses produits y compris les cigarettes Player's.
2. Imperial Tobacco n'a jamais fait l'essai de la souche de tabac Y-1.
3. Imperial Tobacco n'a jamais eu en sa possession ni utilisé la souche de tabac Y-1.
4. La compagnie a fait l'essai de l'ammoniac parce qu'on lui avait signalé que le produit était utilisé dans d'autres marchés et qu'il améliorerait le goût des cigarettes. Même si Imperial a fait des essais à l'interne en ajoutant de l'ammoniac à ses cigarettes, pour en améliorer le goût, elle a décidé de ne pas l'utiliser, le goût ayant été jugé inacceptable dans le tabac de type canadien. Imperial Tobacco n'ajoute pas et n'a jamais ajouté d'ammoniac à aucun de ses produits du tabac.
5. Comme la souche de tabac Y-1 ou l'ammoniac n'a jamais été utilisé dans quelque produit fabriqué par Imperial Tobacco, on ne peut de toute évidence dire que la compagnie a fini par retirer l'ammoniac et le Y-1 de ses produits.

There is much more, but I think that is the burden of the message. It is in your hands. It forms part of the record of the committee. Along with that, we have sent you a commentary, prepared by Mollie Dunsmuir of the Law and Government Division, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Is it agreed, honourable senators, that we move to clause-by-clause consideration of Bill S-8?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall consideration of the title be postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** There is a motion relating to clause 2.

Senator LeBreton moves that clause 2 be amended by replacing line 6, on page 2, with the following:

“5. No person shall manufacture or sell a tobacco.”

[Translation]

That clause 2 of Bill S-8 be amended by replacing line 6 on page 2 with the following:

“5. No person shall manufacture or sell a tobacco”

[English]

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry? There is a consequential amendment in clause 3, senators. Does somebody want to move that?

**Senator Keon:** I so move.

**The Chairman:** It is moved by Senator Keon that clause 3 be amended by replacing line 12, on page 2, with the following:

“6.1 No tobacco product intended or sold for use.”

[Translation]

That clause 3 of Bill S-8 be amended by replacing line 12 on page 2 with the following:

“6.1 No tobacco product intended or sold for use”

[English]

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

La lettre est beaucoup plus longue, mais il s'agit, je crois de l'essentiel du message. La balle est dans votre camp. La lettre a été versée au compte rendu du comité. En outre, nous vous avons fait parvenir un commentaire qu'a préparé Mollie Dunsmuir, de la Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

Plaît-il aux honorables sénateurs que nous procédions à l'étude article par article du projet de loi S-8?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'adoption du titre est-il remis à plus tard?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous avons une motion en ce qui a trait à l'article 2.

Le sénateur LeBreton propose que l'article 2 soit modifié par substitution, à la ligne 7, page 2, de ce qui suit:

«5. Il est interdit de fabriquer ou de vendre un produit du».

[Français]

Que le projet de loi S-8, à l'article 2, soit modifié par substitution, à la ligne 7, page 2, de ce qui suit:

«5. Il est interdit de fabriquer ou de vendre un produit du».

[Traduction]

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 3 est-il adopté? Il y a un amendement consécutif à l'article 3, sénateurs. Quelqu'un veut-il le proposer?

**Le sénateur Keon:** Je le propose.

**Le président:** Il est proposé par le sénateur Keon que le projet de loi S-8, à l'article 3, soit modifié par substitution, à la ligne 13, page 2, de ce qui suit:

«6.1 Il est interdit de fabriquer ou de vendre un produit».

[Français]

Que le projet de loi S-8, à l'article 3, soit modifié par substitution, à la ligne 13, page 2, de ce qui:

«6.1 Il est interdit de fabriquer ou de vendre un produit».

[Traduction]

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 4 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.



**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the bill, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall I report the bill, as amended, to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, honourable senators. That concludes our business on Bill S-8.

The committee continued *in camera*.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le projet de loi dans sa forme modifiée est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Dois-je faire rapport au Sénat du projet de loi dans sa forme modifiée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci, honorables sénateurs.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Karen Selick, Family Law Practitioner.

Karen Selick, avocate en droit de la famille



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Wednesday, May 6, 1998  
Tuesday, May 12, 1998 (*in camera*)

### Issue No. 10

**First meeting on:**  
Bill S-10, An Act to amend the  
Excise Tax Act

**Eleventh meeting on:**  
The implementation and application of Chapter 1, An  
Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and  
Agreements Enforcement Assistance Act, the  
Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act  
and the Canada Shipping Act, and the associated  
Federal Child Support Guidelines

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mercredi 6 mai 1998  
Le mardi 12 mai 1998 (à huis clos)

### Fascicule n° 10

**Première réunion concernant:**  
Le projet de loi S-10, Loi modifiant la  
Loi sur la taxe d'accise

**Onzième réunion concernant:**  
La mise en oeuvre et l'application du chapitre 1,  
Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à  
l'exécution des ordonnances et des ententes familiales,  
la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions et  
la Loi sur la marine marchande du Canada, et des  
lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes  
directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour  
enfants

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Colin Kenny, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Butts	Johnstone
Chalifoux	LeBreton
Cohen	* Lynch-Staunton
Cools	(or Kinsella (acting))
Ferretti Barth	Nolin
* Graham, P.C.	Phillips
(or Carstairs)	Stollery

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cook was added (*May 6, 1998*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux substituted for that of the Honourable Senator Forest (*May 6, 1998*).

The name of the Honourable Senator Rossiter substituted for that of the Honourable Senator Cohen (*May 6, 1998*).

The name of the Honourable Senator Stollery substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*May 6, 1998*).

The name of the Honourable Senator Cohen substituted for that of the Honourable Senator Rossiter (*May 7, 1998*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux substituted for that of the Honourable Senator Johnstone (*May 7, 1998*).

The name of the Honourable Senator Phillips substituted for that of the Honourable Senator LeBreton (*May 7, 1998*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux (*May 8, 1998*).

The name of the Honourable Senator Johnstone substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*May 8, 1998*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*May 11, 1998*).

The name of the Honourable Senator Butts substituted for that of the Honourable Senator Cook (*May 11, 1998*).

The name of the Honourable Senator LeBreton substituted for that of the Honourable Senator Jessiman (*May 12, 1998*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président suppléant:* L'honorable Colin Kenny

et

Les honorables sénateurs:

Butts	Johnstone
Chalifoux	LeBreton
Cohen	* Lynch-Staunton
Cools	(ou Kinsella (suppléant))
Ferretti Barth	Nolin
* Graham, c.p.	Phillips
(ou Carstairs)	Stollery

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cook est ajouté (*le 6 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Forest (*le 6 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter est substitué à celui de l'honorable sénateur Cohen (*le 6 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Stollery est substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*le 6 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Cohen est substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (*le 7 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Johnstone (*le 7 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Phillips est substitué à celui de l'honorable sénateur LeBreton (*le 7 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux (*le 8 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Johnstone est substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*le 8 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 11 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Butts est substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 11 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur LeBreton est substitué à celui de l'honorable sénateur Jessiman (*le 12 mai 1998*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, March 19, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Kinsella, for the second reading of Bill S-10, An Act to amend the Excise Tax Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator DeWare, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 19 mars 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Kinsella, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur DeWare, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, May 6, 1998  
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 705, Victoria Building at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cools, Ferretti Barth, Johnstone, Kenny, LeBreton, Maheu, Murray and Rossiter (8).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Terrence Thomas, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 19, 1998, the committee began its consideration of Bill S-10, An Act to amend the Excise Tax Act.

**WITNESSES:**

*Hon. Consiglio Di Nino, Sponsor of the Bill.*

*From the Don't Tax Reading Coalition:*

Jacqueline Hushion, Chairperson;

David Hunt, National Coordinator.

*From the Department of Finance:*

Steve Tierney, Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch;

Tom McGirr, Chief, Economic Analysis and Revenue Allocation, Sales Tax Division;

Kevin White, Tax Policy Officer, Sales Tax Division.

*From the Canadian Business Magazine:*

Paul Jones, President and Publisher; Founding Director, ABC Canada Literacy Foundation.

The Chairman made an opening statement.

The Honourable Senator Consiglio Di Nino, the sponsor of the Bill, made a statement and answered questions.

It was agreed that the Honourable Senator Di Nino would provide the committee with definitions of 'other reading material'.

Jacqueline Hushion made a statement and was joined by David Hunt to answer questions.

Steve Tierney made a statement and was joined by Tom McGirr and Kevin White to answer questions.

It was agreed that the Department of Finance would provide the committee with a chart comparing Canadian and European Union rates of taxation on books and reading materials.

Paul Jones made a statement and answered questions.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 6 mai 1998  
(18)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 15 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Ferretti Barth, Johnstone, Kenny, LeBreton, Maheu, Murray et Rossiter (8).

*Également présents:* De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, Terrence Thomas, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 mars 1998, le comité entreprend son étude du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise.

**TÉMOINS:**

*L'hon. Consiglio Di Nino, parrain du projet de loi.*

*De la Coalition contre la taxation de la lecture:*

Jacqueline Hushion, présidente;

David Hunt, coordonnateur national.

*Du ministère des Finances:*

Steve Tierney, directeur, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt;

Tom McGirr, chef, Analyse économique et attribution des recettes, Division de la taxe de vente;

Kevin White, agent de politique de l'impôt, Division de la taxe de vente;

*De Canadian Business Magazine:*

Paul Jones, président et éditeur, directeur-fondateur, Fondation pour la promotion de l'alphabetisation, ABC Canada.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénateur Consiglio Di Nino, le parrain du projet de loi, fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu que l'honorable sénateur Di Nino fournira au comité des définitions de l'expression «un autre article de lecture».

Jacqueline Hushion fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de David Hunt.

Steve Tierney fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Tom McGirr et Kevin White.

Il est convenu que le ministère des Finances fera parvenir au comité un graphique comparant les taux d'imposition du Canada et de la Communauté européenne en ce qui a trait aux livres et articles de lecture.

Paul Jones fait une déclaration et répond aux questions.

It was agreed that Mr. Jones and the Don't Tax Reading Coalition would provide the committee with a chart of what happens in OECD countries and in G-7 countries on various kinds of reading materials.

It was agreed that Mr. Jones would provide the committee with aggregate numbers from an annual survey conducted by the Canadian Magazine Publishers' Association, dealing with magazine circulation.

It was agreed that the aggregate data would compare 1990, the year before the GST came in, and 1997 or 1998.

At 5:30 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Tuesday, May 12, 1998

(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 172-E, Centre Block, at 8:00 a.m. *in camera*, the Chairman, the Honourable Lowell Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cools, Ferretti Barth, Jessiman, Johnstone, LeBreton and Murray (5).

*Other senators present:* The Honourable Senators Lavoie-Roux and Phillips (2).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Margaret Young, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997, the committee resumed consideration of the implementation and application of Chapter 1, An Act to amend the Divorce Act, the Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act and the Canada Shipping Act, and the associated Federal Child Support Guidelines (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 3, dated December 16, 1997*).

The Chairman made an opening statement.

It was agreed that the issue of enforcement of the Guidelines would be dealt with at the end of consideration of other sections.

It was agreed that a copy of the research framework referred to in testimony given by Murielle Brazeau of the Department of Justice would be obtained.

It was agreed that the Clerk would arrange a third *in camera* meeting, outside regular committee meeting times, before June 2, 1998 to further consider the summary of evidence.

Il est convenu que M. Jones et la Coalition contre la taxation de la lecture feront parvenir au comité un graphique sur la situation actuelle dans les pays de l'OCDE et les pays membres du G-7 en ce qui a trait à divers genres d'article de lecture.

Il est convenu que M. Jones fera parvenir au comité les chiffres globaux tirés d'un sondage annuel effectué par la Canadian Magazine Publishers' Association relativement au tirage des revues.

Il est convenu que les données globales établiront une comparaison entre 1990, l'année précédant l'entrée en vigueur de la TPS, et 1997 ou 1998.

A 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mardi 12 mai 1998

(19)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences, et de la technologie se réunit aujourd'hui à huis clos, à 8 heures, dans la pièce 172-E, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Ferretti Barth, Jessiman, Johnstone, LeBreton et Murray (5).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Lavoie-Roux et Phillips (2).

*Également présente:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997, le comité reprend l'étude de la mise en oeuvre et de l'application du chapitre 1, Loi modifiant la Loi sur le divorce, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la Loi sur la saisie-arêt et la distraction de pensions et la Loi sur la marine marchande du Canada, et des lignes directrices qui s'y rapportent, soit les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (*pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 3, 16 décembre 1997*).

Le président fait une déclaration.

Il est convenu que la question de la mise en application des lignes directrices sera considéré après avoir discuté les autres sections.

Il est convenu d'obtenir un exemplaire du travail de recherche dont il a été question dans le cadre du témoignage de Murielle Brazeau du ministère de la Justice.

Il est convenu que le greffier organisera une troisième séance à huis clos, en dehors des heures normales de séance du comité, et ce avant le 2 juin 1998 pour poursuivre l'étude du résumé des témoignages.



At 9:30 a.m. the committee suspended its sitting.

At 9:32 a.m. the committee resumed sitting in public to consider the Subcommittee on Veterans Affairs report entitled "Guarding History: A Study into the Future, Funding, and Independence of the Canadian War Museum."

It was moved by the Honourable Senator Cools that the subcommittee report be adopted.

The question being put to the motion, it was agreed.

At 9:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

A 9 h 30, le comité interrompt ses travaux.

A 9 h 32, le comité reprend sa séance publique pour étudier le rapport du Sous-comité des affaires des anciens combattants intitulé: «Gardiens de notre histoire: Étude sur l'avenir, le financement et l'autonomie du Musée canadien de la guerre».

Il est proposé par l'honorable sénateur Cools que le rapport du sous-comité soit adopté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

A 9 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*La greffière suppléante du comité,*

Nadine S. Huggins

*Acting Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 6, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill S-10, to amend the Excise Tax Act, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Colleagues, we are meeting today to begin consideration of Bill S-10, an act to amend the Excise Tax Act. Bill S-10 originated in the Senate. As you know, the sponsor of the bill is our colleague Senator Di Nino.

The bill received second reading in the Senate on March 19 and was referred to this committee. We have several meetings planned to hear witnesses and study this bill. This is a very short bill consisting of one clause. The purpose of the bill is to exempt all reading materials from the GST.

Our first witness this afternoon is the sponsor of the bill, our colleague Senator Di Nino.

Senator Di Nino, I understand that you have a brief opening statement to make, after which we will open the floor for questions.

**Hon. Consiglio Di Nino:** Thank you, Chairman. This is an interesting position to be in. This is my first experience as a witness. I usually sit on the other side and give the witnesses trouble. I hope my colleagues will be more understanding with me than I have been with some witnesses in the past. I look forward to an exchange of thoughts and ideas.

All of you heard my comments in the chamber when I introduced Bill S-11, which died on the Order Paper when the election was called. My more recent comments upon introduction of Bill S-10 are on the record in Hansard and it would not be useful for me to repeat them. Our time can best be spent studying the issue through questions and answers and listening to the witness who will follow me.

The GST on reading material penalizes a number of people and a number of organizations. It penalizes the literacy effort. It penalizes the publishers of books and magazines. It penalizes students, and particularly adult students. It penalizes booksellers and newspaper publishers. It also penalizes poets, writers, authors, et cetera.

To put it in a more positive way, the elimination of the GST from reading material would benefit all of the above, particularly those who are struggling to improve their literacy skills. Statistics show that over one-third of Canadians have low literacy skills.

The elimination of the GST from reading material will also benefit the economy. It will increase sales of books, magazines, newspapers, et cetera, resulting in additional jobs in those industries, from publishing to sales. Indirectly, of course, it will

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour en faire l'étude.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Nous sommes réunis aujourd'hui pour entreprendre l'étude du projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise. Le projet de loi S-10 a été déposé au Sénat par notre collègue le sénateur Di Nino.

Le projet de loi a été lu pour la deuxième fois au Sénat le 19 mars et transmis par la suite à notre comité. Nous avons prévu plusieurs réunions dans le but de rencontrer des témoins et de faire l'étude de ce projet de loi. Très court, le projet de loi ne renferme qu'un seul article. Il a pour but d'exempter tous les articles de lecture de la TPS.

Notre premier témoin cet après-midi est le parrain du projet de loi, notre collègue le sénateur Di Nino.

Je crois, sénateur Di Nino, que vous aimeriez faire une brève introduction avant que l'on passe aux questions des participants.

**L'honorable Consiglio Di Nino:** Merci, monsieur le président. C'est pour moi une toute nouvelle expérience que de témoigner devant un comité. Je suis plutôt habitué à faire face aux témoins et à leur rendre la vie difficile. J'espère que mes collègues seront plus compréhensifs à mon égard que je ne l'ai été moi-même avec certains témoins par le passé et que notre discussion sera fructueuse.

Vous avez entendu les commentaires que j'ai faits à la Chambre lorsque j'ai déposé le projet de loi S-11, mort au Feuilleton au moment où les élections ont été déclenchées. Vous trouverez au Hansard les commentaires que j'ai faits lorsque j'ai de nouveau présenté le projet de loi sous le numéro S-10 et je ne vois donc pas l'utilité de les répéter. Mieux vaut consacrer le temps dont nous disposons pour nous pencher sur la question et écouter ce que les témoins ont à dire.

La taxe qu'on impose aux articles de lecture défavorise plusieurs personnes et organisations. Elle entrave les efforts d'alphabetisation. Elle cause un préjudice aux éditeurs de livres et de revues. Elle défavorise les étudiants, tout particulièrement les adultes, ainsi que les libraires et les éditeurs de journaux. Elle défavorise également les poètes, les rédacteurs, les auteurs et combien d'autres.

De façon plus positive, disons que l'élimination de la TPS des articles de lecture profiterait à tous ces gens, tout particulièrement à ceux qui luttent pour améliorer leurs capacités de lecture et d'écriture.

L'élimination de la TPS des articles de lecture favoriserait également l'économie. Elle permettrait d'accroître les ventes de livres, revues, journaux et autres, ce qui pourrait entraîner la création d'emploi à toutes les étapes, de la publication à la vente.



return some of the revenues which will be lost to the public coffers by removing the tax.

Honourable senators, the principal issue here is one of trust: Keeping a promise made to Canadians by leaders of all political parties, a promise made to Canadians eloquently by many cabinet ministers of the current government and by most parliamentarians.

The deficit has now been eliminated and congratulations are due, particularly to Finance Minister Martin. Hundreds of thousands of Canadians from coast to coast have petitioned Parliament to remove the GST from reading material. Bill S-10 is the vehicle which will allow us to deliver the promise most of us have made to Canadians over the last few years. Removal of the GST from reading material should be one of the first dividends Canadians receive for the sacrifices we have all made toward eliminating the deficit.

Those are the comments I wish to make. I will be happy to answer any questions.

You will be hearing from numerous representatives of the industry, from the Don't Tax Reading Coalition, from authors and poets, et cetera. We can certainly have a question and answer period at this time, but I will be happy to come back at the end of your study to answer any questions that remain unanswered then.

**Senator Maheu:** Senator Di Nino, I remember asking you why we are spending so much time on Bill S-10; a motherhood and apple pie issue. Since then, I have read a few dissenting opinions — dissenting to a point. Where do we draw the line? What should the definition of “reading material” be? What types of books and what types of magazines would be included? Would pornographic magazines be included? Would we split reading materials into two classes?

Newspapers are now on the Internet. How does the electronic highway enter into this GST problem with respect to tax?

While I well understand many of the problems for students and others, we cannot have two levels of taxation. Illiterate people use computers. They are learning to read from computer programs. It is happening in our schools from primary students to adult students.

Could you elaborate on the electronic media and on the types of literature you recommend that the tax be removed from?

**Senator Di Nino:** I do not believe we should be involved in defining what reading material may be classified as racist or pornographic, et cetera. I do not believe that is our job. That is the job of the Justice Department. They can deal with that as a crime. If we go down that slippery slope, we get into judgment calls. Judgment calls are opinions of different Canadians, which will differ from one to another.

Certains des revenus qui ne seraient pas directement versés dans les coffres publics y seraient donc indirectement retournés.

Honorables sénateurs, la question principale ici en est une de confiance. Il me semble essentiel de tenir une promesse qui a été faite aux Canadiens par les chefs de tous les partis politiques, une promesse faite de façon très éloquente par bon nombre de ministres du Cabinet du gouvernement actuel et par la plupart des parlementaires.

On a maintenant réussi à éliminer le déficit et le ministre des Finances Martin est le principal artisan de cette réussite. Des centaines de milliers de Canadiens d'un bout à l'autre du pays ont transmis des pétitions au Parlement, l'exhortant à faire disparaître la TPS des articles de lecture. Le projet de loi S-10 nous permettra de tenir une promesse que la plupart d'entre nous avons faite aux Canadiens au cours des quelques dernières années. L'élimination de la TPS des articles de lecture devrait être l'une des premières dividendes que les Canadiens pourraient recevoir à la suite des sacrifices que nous avons tous faits pour éliminer la dette.

Ce sont là mes commentaires. Je serai maintenant heureux de répondre aux questions.

Vous entendrez les commentaires de nombreux représentants de l'industrie, de la Coalition contre la taxation de la lecture, de certains auteurs, poètes et autres. Nous pouvons certes répondre à des questions à ce point-ci, mais il me fera également plaisir, à la fin de votre étude, de répondre à toute question qui restera alors toujours sans réponse.

**Le sénateur Maheu:** Sénateur Di Nino, je me rappelle vous avoir déjà demandé pourquoi nous consacrons autant de temps au projet de loi S-10, alors qu'il me semblait aller de soi. Depuis lors, j'ai pris connaissance de certaines opinions divergentes. Il y a en fait un point sur lequel les opinions divergent. Jusqu'où doit-on aller? Quelle définition doit-on donner au terme «article de lecture»? Quels genres de livres et de revues cela comprendrait-il? Les revues pornographiques en feraient-elles partie? Faudrait-il prévoir des catégories d'articles de lecture?

On trouve maintenant les journaux sur Internet. Où se situerait l'autoroute électronique par rapport aux taxes?

Je comprends bien sûr les problèmes auxquels les étudiants et autres font face, mais nous ne pouvons avoir deux niveaux d'imposition. Les gens analphabètes se servent d'ordinateurs. Ils ont recours à des programmes informatiques pour apprendre à lire. On le voit dans nos écoles, à tous les niveaux.

J'aimerais donc que vous nous en disiez davantage sur les médias électroniques et sur le genre de littérature qui devrait faire partie de l'exemption.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne crois pas que ce soit à nous de déterminer le genre d'articles de lecture qui devrait être classifié comme raciste, pornographique ou autre. C'est à mon avis au ministère de la Justice de s'en charger. C'est une question difficile qui exige des jugements de valeurs. Les jugements de valeurs ne sont que des opinions qui diffèrent d'une personne à l'autre.

Notwithstanding my personal opinion, I have great sympathy with the concerns that have been expressed by some colleagues and some people outside of the Parliament of Canada with whom I have discussed this issue. I have great sympathy for their concerns about Ernst Zündel's publications, or about *Penthouse* or other magazines or publications which, in their minds, are pornographic, or at least inappropriate. I do not believe we should deal with that. That is not our job.

Dealing with the electronic technology which is now in the process of revolutionizing printed matter is also a relatively simple matter. The Prime Minister of Canada, cabinet ministers, myself, and many other colleagues, did not promise to eliminate the GST on CD ROMs, cassettes or what have you. We did promise, over the last number of years, to eliminate the GST from reading material. That is what this is all about.

**Senator Maheu:** How would you define reading material?

**Senator Di Nino:** Over the years there have been attempts to do that and I will not try to give you a full definition on which to rely. There will be experts before you over the next number of sittings of this committee who may be able to deal with that question a little better. The Don't Tax Reading Coalition will be appearing today.

I would say that the definition would include books, magazines, newspapers, and periodicals of other kinds; in other words, where the written word is placed on paper in a manner which is available to the public for purchase and/or through libraries, et cetera, for lending. I think it should be all-encompassing.

**Senator Rossiter:** Senator Di Nino, do you have any figures on the cost of the GST on textbooks for students, particularly university students?

**Senator Di Nino:** You will get those figures from two sources. The Department of Finance gave me some information on that when I met with them. The Don't Tax Reading Coalition will have some numbers on that for you as well.

**Senator Rossiter:** I will ask them.

**The Chairman:** Senator Di Nino, feel free to take your place with us at the table.

I invite the witnesses from the Don't Tax Reading Coalition to come to the witness table, please.

The coalition filed a brief with us, but it arrived too late to be circulated before the meeting.

**Ms Jaqueline Hushion, Chairperson, Don't Tax Reading Coalition:** We are very pleased to have this opportunity to discuss Bill S-10 with you. Thanks go to Senator Di Nino in particular for introducing this bill which allows members of the committee the opportunity to consider this vitally important policy recommendation.

Quoi que j'en pense moi-même, je comprends très bien les préoccupations qui ont été soulevées par certains de nos collègues et d'autres personnes de l'extérieur du Parlement avec lesquelles j'ai discuté de la question. Je comprends leurs inquiétudes en ce qui touche les écrits d'Ernst Zündel, la revue *Penthouse* ou toute autre revue ou publication qu'ils peuvent considérer comme pornographique ou à tout le moins peu convenable. Je ne crois pas que ce soit à nous de juger de cette question. Ce n'est pas notre responsabilité.

La question de la technologie électronique qui est en train de révolutionner le monde de l'écrit est également assez simple à régler. Ni le premier ministre du Canada, ni les ministres du Cabinet, ni nos collègues ni moi-même n'avons promis d'éliminer la taxe sur les DC, les cassettes ou autres. Ce que nous avons promis au cours des dernières années, c'est de faire disparaître la TPS sur les articles de lecture. C'est ce que nous avons promis.

**Le sénateur Maheu:** Comment définiriez-vous le terme «article de lecture»?

**Le sénateur Di Nino:** On a plusieurs fois essayé de définir ce terme et je n'ai pas la prétention de le faire moi-même. Des experts comparaitront devant vous au cours des prochaines séances du comité et ils pourront peut-être vous donner des précisions sur cette question. Des représentants de La Coalition contre la taxation de la lecture seront parmi nous aujourd'hui.

À mon avis, cette définition devrait tenir compte des livres, revues, journaux et périodiques de toutes sortes. Autrement dit, chaque fois que des écrits sont offerts au public, que ce soit à la vente ou en bibliothèque ou autres. Je crois que cette définition devrait être assez large.

**Le sénateur Rossiter:** Sénateur Di Nino, avez-vous une idée des coûts que représente la TPS sur les manuels scolaires, particulièrement au niveau universitaire?

**Le sénateur Di Nino:** On peut obtenir ces renseignements de deux sources. Les représentants du ministère des Finances m'ont communiqué certains chiffres quand je les ai rencontrés. Les membres de la Coalition contre la taxation de la lecture ont également des données à ce sujet.

**Le sénateur Rossiter:** Je leur demanderai.

**Le président:** Sénateur Di Nino, ne vous gênez pas pour prendre votre place parmi nous à la table.

J'inviterais maintenant les représentants de la Coalition contre la taxation de la lecture à prendre place à la table s'il vous plaît.

La Coalition nous a fait parvenir un exposé, mais nous l'avons reçu trop tard pour pouvoir le transmettre aux membres avant la réunion.

**Mme Jacqueline Hushion, présidente, Coalition contre la taxation de la lecture:** Nous sommes très heureux d'avoir la chance de discuter du projet de loi S-10 avec vous. Nous aimerions remercier tout particulièrement le sénateur Di Nino d'avoir déposé ce projet de loi qui permet aux membres du comité de se pencher sur cette proposition de politique si importante.



The coalition represents nearly 20 organizations which, in the aggregate, employ or provide income of one kind or another to over 1 million Canadians; booksellers, publishers, members of the Canadian Teachers' Federation, the Christian Booksellers Association, the periodical marketers, the magazine publishers, the community and daily newspapers, and the Canadian School Boards Association, to name but a few.

At its root, Bill S-10 is not a partisan bill. Every party with parliamentary status has at one time or another endeavoured to have the tax on reading eliminated. Two of the most articulate and memorable addresses made to the Senate in support of tax-free reading were delivered in 1990 by Senators Hébert and Chaput-Rolland. Senators Davey, Grafstein, Fairbairn, Frith, Carstairs, Cools and Kirby have spoken in favour of tax-free reading as a cornerstone of a literate society, a society which is both productive within its own borders and competitive internationally.

Senators Atkins, DeWare, Perrault, Simard, Molgat, Corbin, Spivak, and Kelleher have echoed that sentiment. There are strong supporters of this initiative in the cabinet today. The PCs, the NDP, the Reform Party and the Bloc Québécois have officially stated their opposition to the tax on reading, as distinct from whatever their policies on the GST per se might be.

Most G7 members do not tax reading. Most of them have made diplomatic overtures to Canada suggesting that we follow suit. The cost to the United Kingdom of leaving books, magazines and newspapers tax-free is around \$2 billion. They consider that to be a vitally important investment. The cost to the government of France is approximately \$200 million Canadian.

It is fitting that this bill is coming through the Senate because it was the Senate Banking, Trade and Commerce Committee which originally endeavoured to have reading excluded from the 1990 GST base. That committee included Senators Murray and Cools, and it stated that the taxation of books and reading material was a step backward in promoting literacy, and that taxing reading runs counter to the Carter commission report which recommended that newspapers, magazines and books should not be subject to retail sales tax in this country.

We could offer many statistics to support the claim that this first-ever consumption tax on reading since Confederation has had negative effects on the selling, lending and reading of magazines, books and newspapers, but you have heard the statistics. You have heard them for eight years, as well as during the hearings on Bill S-11, the predecessor to Bill S-10.

There is, though, one poignant statistic that deserves some illumination because it represents the views of Canadians. Since 1990, more than 600,000 taxpayers' signatures have been affixed to coalition petitions to the Senate and the House of Commons, and more than 1 million postcards have been sent to the government. Canadians are still offended that the GST remains on

La Coalition représente une vingtaine d'organismes qui dans l'ensemble emploient ou fournissent un revenu quelconque à plus de un million de Canadiens, que ce soit les libraires, les éditeurs, les membres de la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants, de la Christian Booksellers Association et des Periodical Marketers of Canada, les éditeurs, les journaux communautaires et les quotidiens ou l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires, pour n'en nommer que quelques-uns.

Dans ses racines, le projet de loi S-10 n'est pas un projet de loi partisan. Tous les partis ayant un statut parlementaire ont, à un moment ou l'autre, favorisé l'élimination des taxes sur le matériel de lecture. Deux des adresses les mieux énoncées et les plus mémorables faites à cette Chambre, et qui supportaient la non taxation de la lecture, ont été présentées en 1990 par les sénateurs Jacques Hébert et Solange Chaput-Roland. Les sénateurs Davey, Grafstein, Fairbairn, Frith, Carstairs, Cools et Kirby se sont prononcés en faveur de la non taxation de la lecture comme étant la fondation d'une société instruite — une société productive sur son propre territoire et compétitive au domaine international.

Les sénateurs Atkins, DeWare, Perrault, Simard, Molgat, Corbin, Spivak et Kelleher ont aussi appuyé ce point de vue. Il y a au Cabinet, des tenants convaincus de ce fait. Le PC, le NPD, le Parti réformiste et le Bloc québécois ont officiellement affirmé leur opposition à la taxation du matériel de lecture, une position distincte de leurs politiques sur la TPS comme telle.

La plupart des membres du G-7 ne taxent pas le matériel de lecture. La majorité d'entre eux ont approché le Canada pour suggérer que nous suivions leur exemple. Au Royaume-Uni, le fait de ne pas imposer les livres, les revues et les journaux représente une perte de revenu d'environ 2 milliards de dollars, ce qu'on considère là-bas comme un investissement important. En France, le coût est d'environ 200 millions de dollars canadiens.

Il est de mise que ce projet de loi soit présenté par le Sénat, puisque c'est le comité sénatorial des banques et du commerce qui a originalement tenté de soustraire les livres, revues et journaux de la TPS. Le comité comprenait les sénateurs Murray et Cools. On a dit que l'application de taxes au matériel de lecture est un pas en arrière dans la promotion du développement de la lecture et que la taxation sur le matériel de lecture va contre les recommandations du rapport de la commission Carter qui recommandait que les journaux, revues et livres ne soient pas soumis à la taxe de vente.

Nous pourrions offrir de nombreuses statistiques qui prouvent que cette première taxe depuis la Confédération sur le matériel de lecture a eu des effets négatifs sur la vente, le prêt et la lecture des magazines, livres et journaux. Mais vous avez déjà entendu citer ces statistiques; depuis les huit dernières années et durant les auditions du projet de loi S-11, le prédécesseur du projet de loi S-10.

Il y a cependant une statistique qui ressort fortement et qui mérite qu'on s'y arrête parce qu'elle représente les vues des Canadiens. Depuis 1990, plus de 600 000 signatures de contribuables se sont apposées aux pétitions de la Coalition, présentées à la Chambre et au Sénat. Plus d'un million de cartes postales ont été adressées au gouvernement. Les Canadiens ont été

books, and a promise made by the current Prime Minister on November 18, 1991, is hanging in the balance. That promise was, to quote from the *Debates of the Senate* of the following day:

The Liberal leader Jean Chrétien promised yesterday that he would get rid of the GST on books if he forms the next government, but that it will be maintained on other goods and services...

We accept that the government's primary fiscal objective was to eliminate the deficit and, as Senator Di Nino said, congratulations are due for the impressive results of staying that course.

We, the members of the Don't Tax Reading Coalition, have made our historic contributions to deficit reduction. The time has come to send a signal to this country the promises are meant to be kept.

The government has removed tax from books in schools and in libraries, and books were left out of harmonization in Atlantic Canada. Finance Minister Martin has made a laudable beginning. That said, the government has yet to address the concerns of individual consumers of magazines, books and newspapers who expect a level playing field, who expect their individual purchases to be treated equally to the purchases of the institutions in their provinces or communities. They expect to be treated equally as individuals.

Students were left out when the government moved to remove the GST from book purchasers by post-secondary institutions, because students are individuals who buy their own books. Students receive rebates months after their reading material must be purchased for courses. Campus book store personnel tell us regularly that they hear the students lament at the beginning of every academic term.

It has been argued that the removal of the tax on reading would benefit higher-income earners. In fact, lower-income earners spend a larger percentage of their disposable income on reading material. The government's own data cite this statistic. The impact of the tax, therefore, is greater there.

Magazines are most often the reading material of choice among those with lower incomes and among younger Canadians. Magazines were hit very hard by the GST.

One story struck me as most unfortunate and has stayed in the forefront of my mind. When the GST was implemented, subscribers to Canadian magazines wanted to find a way to protest. They protested by renewing their subscriptions but sending in their fees for renewal minus the GST. They were protesting a government measure, but it was the magazine publisher who suffered from that protest. Magazine publishers absorbed that tax for fear of losing those subscribers. They

offensés de voir le matériel de lecture capturé par la TPS. Ils en sont toujours offensés. Ils sont offensés qu'une promesse faite par leur premier ministre le 18 novembre 1991 soit toujours en suspens, une promesse comme quoi une fois élus, les taxes sur le matériel de lecture seraient abolies.

Le leader libéral Jean Chrétien s'est engagé, hier, à supprimer la TPS sur les livres, s'il forme le prochain gouvernement. Mais il la conservera sur plusieurs autres produits et services [...]

Nous acceptons que l'objectif premier du gouvernement en matière fiscale était d'éliminer le déficit et, comme l'a dit le sénateur Di Nino, il mérite des félicitations pour avoir réussi à maintenir le cap.

Nous, membres de la Coalition contre la taxation de la lecture, avons fait notre part dans le dossier de la réduction du déficit. Le temps est maintenant venu d'envoyer un signal au pays. Les promesses qui ont été faites doivent être tenues.

Le gouvernement a éliminé la taxe sur les livres dans les écoles et les bibliothèques et les livres ont été exemptés des mesures d'harmonisation dans le Canada atlantique. Le ministre des Finances Martin a pris des mesures appréciables. Ce n'est toutefois qu'un début. Le gouvernement doit maintenant se pencher sur les besoins individuels des lecteurs de revues, livres et journaux qui veulent que les règles du jeu soient équitables, qui s'attendent à ce que leurs achats individuels soient traités sur le même pied que les achats effectués par les institutions de leur province ou de leur localité. Ils s'attendent à ce qu'on les traite équitablement.

Lorsque le gouvernement a décidé d'éliminer la TPS pour les livres achetés par les institutions postsecondaires, il n'a pas tenu compte des étudiants parce que ces derniers achètent individuellement leurs livres. Ils reçoivent une remise des mois après avoir dû acheter leurs articles de lecture pour les cours auxquels ils sont inscrits. Les employés des librairies universitaires nous disent qu'ils entendent régulièrement des étudiants se plaindre au début des sessions.

On a affirmé que l'élimination de la taxe sur les articles de lecture profiterait aux gens à revenus élevés. En réalité, les personnes à faibles revenus consacrent une partie plus importante de leur revenu utilisable à du matériel de lecture. On retrouve ces chiffres dans les statistiques du gouvernement. La taxe entraîne donc davantage de conséquences auprès de cette catégorie de gens.

Les revues sont souvent les articles de lecture de prédilection des gens à plus faibles revenus et des jeunes. Le marché des revues a été fortement touché par l'application de la TPS.

Il y a une histoire que j'ai trouvée bien triste et que je n'ai jamais oubliée. Lorsqu'on a adopté la TPS, les gens qui étaient abonnés à des revues canadiennes ont voulu trouver une façon de protester. Ils ont donc envoyé leur demande de renouvellement d'abonnement en y joignant le montant de l'abonnement, sans la TPS. Ils voulaient montrer leur désaccord envers une mesure gouvernementale, mais c'est l'éditeur de la revue qui en a défrayé le coût. Les éditeurs ont absorbé le coût de la taxe, de peur de



remitted the tax to Revenue Canada on behalf of those subscribers.

We know that the price inelasticity for magazines is serious. We know that loyal subscribers will reject price increases as small as 25 cents. We know that Canada's magazine publishers have not recovered from the first 24 months of the GST's implementation.

It has been argued by others that taking the tax off reading would disproportionately benefit imported books. The good news is that the percentage of revenues now accruing to Canadian publishers is about 40-60. Forty per cent of the revenue in this country from book buying goes to Canadian book sales. When you consider the size of our gargantuan neighbour to the south, that is a great success story.

The Department of Canadian Heritage has long argued that by cutting into sales in the Canadian overall market-place, a reading tax disproportionately harms Canadian-written books published in Canada for Canadians and causes the most damage to publishers who publish the most Canadian-written books.

In June of 1997, Bill C-32, to amend our Copyright Act, extended copyright protection to Canadian publishers — Canadian publishers owned in Canada, owned in the U.S., owned in the U.K, France and Germany, but Canadian publishers nevertheless — who import and sell books for internationally based companies which have no corporate presence here. Why would we do that? It has been clearly demonstrated that Canadian book publishing and the prices of Canadian books benefit from the added critical mass which publishers achieve by importing and selling imported books as well as publishing Canadian books. There is a symbiotic relationship there. One rides along, in effect, on the back of the other.

If there were fewer foreign-written books available, fewer Canadian-authored book would then, it stands to reason, be published. Those which were, we will guarantee you, would be higher priced.

According to UNESCO, to sustain a viable, domestic publishing industry, a country must have a population of no fewer than 30 million people speaking a common language. Our country is vast, expensive to reach, and expensive to service.

**The Chairman:** I must cut you off there. We have run out of time. I should like to provide some time for senators to ask questions today. We do have your brief before us. I will open the floor for questions.

**Senator Maheu:** I have several concerns. I personally agree with the movement toward the elimination of GST on books. However, how do we define the words "reading material"?

Do we remove the GST from publications of Zündel, for example, who puts out hate literature in the form of books? What do we do about pornographic material? Why should we be subsidizing with a tax rebate pornographic magazines such as

perdre ces abonnés. Ils ont donc payé la taxe à Revenu Canada au nom de leurs abonnés.

Nous savons bien que les prix fixes des revues causent un problème. Certains abonnés refusent systématiquement toute augmentation, aussi minime soit-elle. Les éditeurs des revues canadiennes ne se sont pas encore remis des vingt-quatre premiers mois d'application de la TPS.

D'autres ont affirmé que le fait d'éliminer la taxe sur les articles de lecture avantagerait de façon disproportionnée les livres importés. À souligner, le pourcentage des revenus recueillis par les éditeurs canadiens est d'environ 40-60. C'est donc dire que 40 p. 100 des revenus tirés de l'achat de livres au Canada correspond aux ventes de livres canadiens. Compte tenu de la taille de notre voisin du sud, c'est un vif succès.

Le ministère du Patrimoine canadien affirme depuis longtemps qu'en coupant dans les ventes sur le marché canadien en général, une taxe sur les produits de lecture cause un grand tort aux livres écrits au Canada par des Canadiens et pour des Canadiens et désavantage surtout les éditeurs qui publient la plupart des livres canadiens.

En juin 1997, le projet de loi C-32, qui visait à modifier la Loi sur le droit d'auteur, protégeait les droits des éditeurs canadiens, ces éditeurs canadiens qui collaborent avec des entreprises américaines, britanniques, françaises ou allemandes, mais qui sont tout de même des éditeurs canadiens qui importent et vendent des livres pour le compte de sociétés internationales qui n'ont pas de compte d'entreprise au pays. Pourquoi faire une telle chose? On a démontré clairement que le marché de l'édition des livres canadiens tout comme le prix des livres canadiens profitent de l'accroissement de la masse critique que les éditeurs obtiennent en important et en vendant des livres importés et en publiant des livres canadiens. Il y a une certaine symbiose là-dedans. En fait, l'un ne va pas sans l'autre.

S'il y avait moins de livres étrangers sur le marché, il semble évident que moins de livres d'auteurs canadiens seraient publiés. Et ceux qui le seraient coûteraient beaucoup plus cher, ça c'est certain.

Selon l'UNESCO, pour faire vivre une industrie nationale d'édition, un pays doit avoir une population d'au moins 30 millions de personnes qui parlent une langue commune. Notre pays est vaste; il coûte cher à parcourir et à desservir.

**Le président:** Je dois malheureusement vous arrêter. Nous manquons de temps. J'aimerais que les sénateurs aient le temps de poser certaines questions aujourd'hui. Nous avons déjà votre exposé en main. J'ouvre donc la période des questions.

**Le sénateur Maheu:** Il y a plusieurs points qui me préoccupent. Personnellement, je suis d'accord avec le mouvement qui favorise l'élimination de la TPS sur les livres. Je me demande toutefois comment on doit définir l'expression «article de lecture».

Devons-nous par exemple exempter de la TPS les publications de Zündel qui publie des écrits racistes? Que faire du matériel pornographique? Pourquoi subventionner des revues pornographiques comme *Playboy* ou *Playgirl* en leur accordant

*Playboy and Playgirl?* Newspapers are revenue driven. Conrad Black is not hurting and will not be hurting. Will newspaper sales really take a dive if we stop charging GST?

How do you feel about these issues? Senator Di Nino said we should not concern ourselves with justice issues. When hate literature is not being taxed under our system, I consider it more than a justice issue — I consider it a moral issue.

We have not yet addressed the electronic highway. Would you share your thoughts on that?

**Ms Hushion:** The Criminal Code of Canada deals with hate literature. I have been involved in several cases dealing with hate literature. In fact, if publications violate the Criminal Code, they cannot be circulated, regardless of whether they are taxable.

With regard to pornography, I am a parent and an upstanding Canadian and I share your concerns. I share the concerns of all Canadians who want to ensure that our social policy reflects and sustains society's values.

That said, I and the coalition cannot help you, but the government has the statutes and the human and financial resources to determine how to remove the tax from reading in a selective way, should it decide to do that. I am not in a position to do that.

With regard to newspapers being revenue driven, I go back to the original principle and Senator Di Nino's comment. The promise which was made on November 18, 1991 by the current Prime Minister was to eliminate the tax if he was elected and his party formed the government. In fact, that was followed by a priority resolution of the Liberal Party in the summer of 1992 which said:

WHEREAS for the first time since Confederation the Conservative government has placed a tax on magazines, books and newspapers; ...

BE IT RESOLVED that a Liberal Government would reaffirm the historic principles embodied in tax free status ... and remove the ... (GST) on reading materials.

That resolution was passed unanimously by the Liberal caucus in a session chaired by Paul Martin.

**Senator Cools:** On a point of order, was it passed by the Liberal caucus or the convention?

**Senator Maheu:** It was passed by the convention.

**Ms Hushion:** It says the national Liberal caucus.

**Mr. David Hunt, National Coordinator, Don't Tax Reading Coalition:** It was brought to the convention by the National Liberal Caucus and passed by the policy convention.

**Senator LeBreton:** I would like clarification on the point dealing with magazine publishers. You talked about them bearing the cost of the protest against the GST for the first 24 months.

des exemptions de taxes? Les journaux font des profits. Conrad Black ne souffre pas et il ne souffrira pas non plus. Y aura-t-il vraiment des conséquences pour les journaux si nous cessons d'imposer la TPS?

Que pensez-vous de ces questions? Le sénateur Di Nino a dit que nous ne devrions pas nous en faire avec les questions de justice. Le fait que la littérature haineuse ne soit pas taxée en vertu de notre régime, je trouve que c'est plus qu'une question de justice — je considère que c'est une question d'ordre moral.

Nous n'avons pas encore parlé de l'autoroute électronique. Pourriez-vous nous faire part de vos idées là-dessus?

**Mme Hushion:** Le Code criminel du Canada traite de la littérature haineuse. J'ai moi-même eu à traiter des affaires de littérature haineuse. En fait, si une publication viole le Code criminel, elle ne peut être distribuée, qu'elle soit taxable ou non.

Dans le cas de la pornographie, je suis un parent et une Canadienne honnête, et je partage vos préoccupations. Je partage les préoccupations de tous les Canadiens qui veulent s'assurer que notre politique sociale reflète et soutient les valeurs de notre société.

Cela étant dit, la coalition et moi-même ne pouvons pas vous aider, mais le gouvernement a les lois ainsi que les ressources humaines et financières pour déterminer la manière de supprimer sélectivement la taxe sur la lecture, si c'est ce qu'il veut. Je ne suis pas en position de le faire.

Pour ce qui est des journaux, qui comptent sur leurs revenus, je reviens au principe original et au commentaire du sénateur Di Nino. Le 18 novembre 1991, le premier ministre actuel a promis d'éliminer la taxe s'il était élu, et son parti a formé le gouvernement. De fait, une résolution prioritaire du Parti libéral a suivi, à l'été 1992. Celle-ci se lisait comme suit:

ATTENDU que, pour la première fois depuis la Confédération, le gouvernement conservateur a imposé une taxe sur les revues, livres et journaux...

IL EST CONVENU qu'un gouvernement libéral réaffirmerait les principes historiques sous-entendus dans le fait que les écrits ne soient pas imposables [...] et supprimerait la [...] (TPS) sur les publications.

Cette résolution a été adoptée à l'unanimité au caucus libéral lors d'une séance présidée par Paul Martin.

**Le sénateur Cools:** J'invoque le Règlement. Est-ce au congrès ou à une réunion du caucus libéral que cette résolution a été adoptée?

**Le sénateur Maheu:** C'est au congrès.

**Mme Hushion:** Ça dit que c'est le caucus libéral national.

**M. David Hunt, coordonnateur national, Don't Tax Reading Coalition:** La motion a été présentée au congrès par le caucus libéral national et adoptée lors du congrès visant à déterminer la politique du parti.

**Le sénateur LeBreton:** Je voudrais un éclaircissement sur la question des éditeurs de revues. Vous avez dit qu'ils avaient assumé le coût des protestations contre la TPS pendant les



Have you any idea how much that cost the Canadian magazine publishers?

**Mr. Hunt:** I do not have a number. I believe Paul Jones will address that question. If necessary, we can get the number for you and have it available before the next hearing on this issue.

**Senator LeBreton:** I agree with you on the issue of the definition of reading material. Hate literature existed long before the GST and the Criminal Code will have to deal with it for many years to come, I am sure. For the purposes of our deliberations here, you include magazines, newspapers and all reading material. It is not up to us to decide. That is a Criminal Code issue.

Further to my colleague's question, would we not be encouraging the purchase of materials like *Penthouse* and *Playboy* by removing the GST from them? How do you answer that? I know that most magazines do not fall within that category, but how do you exclude magazines which you are trying to discourage people from reading?

**Ms Hushion:** I do not know, but I can tell you that the majority of countries which either had a tax on such magazines and have removed it, or which never taxed them, have largely chosen to ignore the matter.

**Mr. Hunt:** There are a few countries which try to make a distinction like that, but those are countries with unique languages. They set up systems to license that type of publication. Iceland is one example. They have a specific tax rate for those publications. Because they have a unique language, they control the production of the material in the country.

The vast majority of OECD and G7 countries do not make any such distinction. They leave it up to their criminal laws.

Let us look at the question from the other direction. Should we be opposing this bill and the written promise of the Prime Minister because of the existence of pornographic material? To oppose this bill on the ground that pornography and hate literature exist, which you may believe the Criminal Code is not strong enough to capture, is to say that Canadian poetry, novels and magazines should be taxed because there is pornography in the world. That reasoning does not stand. The question is whether you can oppose this bill on those grounds.

**Ms Hushion:** You may be interested to know that there is no country in the G7 that makes that distinction.

**Senator LeBreton:** I am not suggesting that for a moment. I certainly agree with you.

**Senator Kenny:** Senator Di Nino is to be complimented on bringing forward this legislation. The spirit of it is very positive.

24 premiers mois. Avez-vous une idée de ce que cela a coûté aux éditeurs de revues canadiennes?

**M. Hunt:** Je n'ai pas de chiffres. Je pense que Paul Jones parlera de cet aspect de la question. Nous pouvons, au besoin, obtenir le chiffre précis et vous le communiquer avant la prochaine audience sur cette question.

**Le sénateur LeBreton:** Je suis d'accord avec vous sur la question de la définition de l'expression «article de lecture». La littérature haineuse existait bien avant la TPS, et le Code criminel devra comporter des dispositions sur cette question pendant bien des années à venir, j'en suis sûre. Nos délibérations doivent toutefois porter sur les revues, les journaux et tout article de lecture. Cela ne dépend pas de nous. C'est prévu dans le Code criminel.

Pour revenir sur la question de ma collègue, ne serait-ce pas encourager l'achat de publications comme *Penthouse* et *Playboy* que de faire en sorte qu'elles ne soient plus taxables? Qu'avez-vous à répondre à cela? Je sais que la plupart des revues ne tombent pas dans cette catégorie, mais comment faire pour exclure les revues dont on veut décourager la lecture?

**Mme Hushion:** Je ne sais pas, mais je peux vous dire que la majorité des pays où ces revues étaient frappées d'une taxe ayant été abolie par la suite ou encore des pays où ces revues n'ont jamais été taxées ont choisi, en gros, de ne pas s'occuper de ce problème.

**M. Hunt:** Quelques pays essaient de faire cette distinction, mais ce sont des pays ayant une seule langue. Ces pays ont établi un système d'obtention de permis pour ce type de publications. L'Islande en est un exemple. On trouve dans ce pays une taxe à un taux particulier pour ce type de publications. Comme il n'y a qu'une seule langue, la production des publications est plus facile à contrôler dans ce pays.

La grande majorité des pays de l'OCDE et du G-7 ne font pas une telle distinction. Ils laissent leurs lois criminelles régler ce problème.

Examinons la question dans la perspective inverse. Devrions-nous nous opposer à ce projet de loi et rejeter la promesse écrite du premier ministre à cause de l'existence d'imprimés pornographiques? S'opposer à ce projet de loi parce que la pornographie et la littérature haineuse existent et qu'on croit peut-être que le Code criminel n'est pas assez puissant pour empêcher la publication de tels écrits, cela revient à dire que la poésie, les romans et les revues du Canada doivent être frappés d'une taxe parce qu'il y a de la pornographie dans le monde. Ce raisonnement ne tient pas. La question est de savoir s'il est possible de s'opposer à ce projet de loi pour ces raisons.

**Mme Hushion:** Vous serez peut-être intéressés à savoir qu'aucun pays du G-7 ne fait cette distinction.

**Le sénateur LeBreton:** Ce n'est absolument pas ce que je veux dire. Je suis certainement d'accord avec vous.

**Le sénateur Kenny:** Le sénateur Di Nino mérite des éloges pour avoir présenté cette mesure, formulée dans un esprit très positif.

I wish to focus on the definition of the words "other reading material." Do you envision this bill capturing electronic reading material?

For example, I am advised that some schools use computer programs in their education programs. Is that in or is it out? If it is in, how much will it cost?

**Ms Hushion:** We go back to the first principle which relates to books, magazines and newspapers. It did in 1990 and it does today. We neither support nor oppose a recommendation to the government for the inclusion of software for educational purposes. We are not in a position to advocate for or against that.

You are right. We are moving into the next millennium and everyone is wired, but this bill relates exclusively to books, magazines and newspapers.

**Senator Kenny:** With respect, it says "other reading material."

Mr. Chairman, perhaps we just need a definition to resolve the issue. "Other reading material" is very open-ended and I just wonder what it includes.

**Mr. Hunt:** The words "other reading material" may have been included to capture things like books on tape for the visually handicapped. There is a definition of "book" in the harmonized sales tax bill which includes some items which are not printed on paper, those being basically alternate formats for disabled people. That may be the intention. I see that Senator Di Nino is nodding.

With regard to an estimate of costs, we have not prepared any estimates on electronic formats. We could do that if the committee desires to write those into the bill. We do have an estimate of the GST that would be forgone by zero-rating printed materials — books, magazines and newspapers — as defined in the Prime Minister's written promise. The estimate is that \$182 million in GST revenue would be forgone. We estimate that there would be offsetting savings and an increase in corporate and personal income taxes from the publishing industry and so on that would amount to some \$60 million. The net is about \$120 million.

To put that in perspective, according to Department of Finance estimates, existing zero-ratings and exemptions cost over \$6.6 billion annually. This exemption would amount to a fraction of a percentage of the existing forgone revenues.

I raise that because I am sure you will hear the terms "distortion" and "erosion of tax base" at some point in relation to this bill. We should keep in perspective the existing exemptions and zero-ratings of forgone GST revenue.

Je veux me concentrer sur le sens des mots «autre article de lecture». Prévoyez-vous que ce projet de loi pourrait un jour englober les écrits sur support électronique?

Je sais, par exemple, que certaines écoles utilisent des logiciels informatiques dans le cadre de leur programme d'éducation. Sont-ils visés par ce projet de loi? Si oui, combien cela représente-t-il, en coûts?

**Mme Hushion:** Nous revenons au principe de base, qui s'applique aux livres, aux revues et aux journaux. C'était le cas en 1990, et c'est encore le cas aujourd'hui. Nous ne sommes ni pour ni contre une recommandation au gouvernement demandant l'ajout des logiciels d'éducation. Nous ne sommes pas en mesure de prendre position pour ou contre cette possibilité.

Vous avez raison. Nous sommes à l'aube d'un nouveau millénaire et tout le monde est branché, mais ce projet de loi porte exclusivement sur les livres, les revues et les journaux.

**Le sénateur Kenny:** Avec tout le respect que je vous dois, le projet de loi dit «autre article de lecture».

Monsieur le président, une définition suffirait peut-être à régler la question. «Autre article de lecture», c'est très général, et je me demande simplement ce que ça peut englober.

**M. Hunt:** Les mots «autre article de lecture» peuvent avoir été choisis pour que la mesure s'applique aussi à des choses comme des livres sur cassettes pour les handicapés visuels. Le projet de loi sur la taxe de vente harmonisée comporte une définition du mot «livre» qui inclut certains articles n'étant pas imprimés sur du papier — essentiellement, des formes d'écrits destinées aux personnes handicapées. C'est peut-être aussi l'intention de cette mesure. Je vois que le sénateur Di Nino approuve.

Pour ce qui est de l'estimation des coûts, nous n'avons préparé aucune estimation concernant les formes d'écrits électroniques. Nous pourrions le faire si le comité souhaite que le projet de loi s'applique également à ces formes d'écrits. Nous avons une estimation de ce que ferait l'abolition totale de la TPS sur les écrits — livres, revues et journaux — telle que définie dans la promesse écrite du premier ministre. On estime que 182 millions de dollars de recettes tirées de la TPS seraient perdues. On croit que des économies compenseraient les pertes. Une hausse des impôts des sociétés et des particuliers, dans l'industrie de la publication et des domaines connexes, représenterait une hausse d'environ 60 millions. La perte nette est donc d'environ 120 millions de dollars.

Pour mettre ces chiffres en perspective, disons que, selon les estimations du ministère des Finances, les produits qui sont actuellement non taxables et les exemptions représentent des coûts annuels de plus de 6,6 milliards de dollars. Cette exemption additionnelle ne représenterait qu'une fraction de point de pourcentage des recettes auxquelles on renonce déjà.

Je le souligne parce que je suis sûr que, tôt ou tard, vous entendrez les termes «distorsion» et «érosion de la matière imposable» en relation à ce projet de loi. Nous ne devons pas oublier les recettes de TPS auxquelles on renonce en raison des exemptions et articles non taxables.



**Ms Hushion:** There are exemptions for wool-bearing llamas and other things.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, would it be possible, before we meet again, to ask for definitions of "other reading material"? Senator Di Nino seems to be nodding.

**Senator Di Nino:** I will attempt to do that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, senator.

**Senator Lavoie-Roux:** I was always against the GST on books. You say there is no danger that this may open the door for other products. I am not so sure. For instance, why should CDs, which are important instruments, be excluded? Why still have tax on children's clothes and on medication? Those are also very important. I am not talking about a tax on beer, for example.

I wish you good luck. However, I am not sure that it will not open the door, although you seem to be very sure it will not open the door anyone else.

**Ms Hushion:** We have some precedent information. I should like David Hunt to share that with you.

**Mr. Hunt:** The GST base has been reopened on a number of occasions to zero rate yoghurt and pudding, Remembrance Day poppies, wool-bearing llamas and bull semen. On a number of occasions the GST has been opened, goods or services taken out, and then the base closed again, and there has not been a long line up of other things to be exempted.

Some parliamentarians have suggested that other things should be taken out but there has not been a great deal of pressure from Canadians for that. Canadians understand that it has always been the intention of every party in Parliament to remove the GST from one specific category of goods, which is printed reading materials — books, magazines and newspapers — as soon as that could be afforded. Canadians understand that keeping a promise that was made in 1990, 1992 and 1994 does not mean that everyone else can line up and say, "Our goods or services are as important as reading material." People understand that keeping a promise does not mean that the debate is reopened all the way back to 1990.

**The Chairman:** Thank you very much for your brief, for your testimony and for answering the questions that were put to you.

We turn now to the Department of Finance witnesses; Mr. Tom McGirr, Mr. Kevin White and Mr. Steve Tierney.

Please proceed.

**Mr. Steve Tierney, Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Honourable senators, thank you for inviting us to speak with you today about the GST with regard to reading material and about Bill S-10.

**Mme Hushion:** Il y a des exemptions pour les lamas élevés pour leur laine et pour d'autres choses.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, serait-il possible de demander une définition de l'expression «autre article de lecture» avant la prochaine séance? Le sénateur Di Nino semble approuver.

**Le sénateur Di Nino:** Je tenterai de m'en charger, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** J'ai toujours été contre la TPS sur les livres. Vous dites qu'il n'y a pas de risque que cette exemption ouvre la porte à d'autres produits. Je n'en suis pas si sûr. Par exemple, pourquoi les disques compacts, qui sont des outils importants, devraient-ils être exclus? Pourquoi conserver la taxe sur les vêtements d'enfants et sur les médicaments? Ils sont aussi très importants. Je ne parle pas de la taxe sur la bière, par exemple.

Je vous souhaite bonne chance. Toutefois, je ne suis pas sûre que cela n'ouvrira pas la porte à autre chose ou à quelqu'un d'autre, même si vous semblez bien sûrs que ce ne sera pas le cas.

**Mme Hushion:** Nous connaissons des précédents. J'aimerais que David Hunt vous en parle davantage.

**M. Hunt:** L'assiette de la TPS a été modifiée à plusieurs reprises pour abolir la taxe sur les yogourts et les puddings, les coquelicots du jour du Souvenir, les lamas élevés pour leur laine et le sperme de taureau. Il est arrivé à quelques reprises qu'on modifie le champ d'application de la TPS pour en supprimer des produits ou des services sans que ça donne lieu à de longues files d'attente pour obtenir d'autres exemptions.

Quelques parlementaires ont suggéré d'autres exemptions, mais les Canadiens n'ont pas fait beaucoup de pressions en ce sens. Les Canadiens comprennent qu'il a toujours été dans l'intention de tous les partis siégeant au Parlement de supprimer la TPS sur une certaine catégorie de produits, soit les imprimés — livres, revues et journaux — dès qu'on en aurait les moyens. Les Canadiens comprennent que le fait de tenir une promesse faite en 1990, 1992 et 1994 ne veut pas dire que tous peuvent se mettre en file pour faire valoir que leurs produits ou services sont aussi importants que les écrits. Les gens comprennent que le fait de tenir une promesse ne veut pas dire qu'on relance le débat au stade où il était en 1990.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup pour votre mémoire et votre témoignage. Je vous remercie aussi d'avoir répondu à nos questions.

Nous passons maintenant aux témoins du ministère des Finances: MM. Tom McGirr, Kevin White et Steve Tierney.

C'est à vous.

**M. Steve Tierney, directeur, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Honorables sénateurs, je vous remercie de nous avoir invités à prendre la parole à votre comité aujourd'hui, au sujet de la TPS sur les articles de lecture et du projet de loi S-10.

As honourable senators know, the Goods and Services Tax is a multi-stage tax on final consumption. One of its major features is the broad base, a feature that is found in every value-added tax system throughout the world. The value-added tax system, like the GST, is now the predominant form of sales tax in major industrial countries.

Germany taxes books at 7 per cent, France at 5.5 per cent and Italy at 4 per cent. The U.K. does not tax books. I am uncertain about Japan. The United States has neither a value-added tax nor a federal sales tax.

The rates I have listed are lower than the standard rates in those countries. Nonetheless, they do tax books and reading material generally. The benefit of the broad base is that it allows us to have a lower rate applied to all goods and services. Hence, the burden on any particular good or service is minimized.

Reducing the base means increasing the rate. In a heterogeneous society, that means you could be penalizing some consumer choices more than others. By having a broad base, the government is not attempting to influence choices.

A broad base also leads to economic efficiency. Consumers are free to choose without the tax system interfering in their choice. They are free to spend their money as they wish. That should lead to greater economic growth and increased employment.

Another advantage of a broad base is the simplicity of it for vendors and tax administrators. There is not a complex array of choices at the checkout counter as to what is taxed and what is not taxed.

You have spoken about a definition of "reading material." The CD ROM is a form of reading material and if you were to remove the tax from reading material, the question of taxing CD ROMs would be raised. You cannot use a CD ROM without a computer, so the next question would be whether to tax the computer. In most cases, there is a continuum of goods and services; there is not a sharp line between products.

There are many ways of satisfying various objectives. The tax system should not create barriers to different ways of satisfying objectives.

Various other things could happen if the tax were removed from reading material. I recall that at one time a major gasoline retailer provided a book free of charge with the purchase of \$20 of gas. If something is free, there is no tax. There is no question about that. However, they were providing a package of gasoline and a book. They are free to set their prices as they wish. Having one item in a package taxable and one not leads to gamesmanship. That is one example of what can happen when dealing with both taxable and non-taxable items.

Comme les sénateurs le savent, la taxe sur les produits et services est une taxe de vente multi-stades payable au moment de la consommation. L'une de ses plus importantes caractéristiques est son assiette très large. C'est un trait caractéristique de tous les régimes de taxe sur la valeur ajoutée existant dans le monde. La taxe à la valeur ajoutée, dont la TPS est un exemple, est maintenant la forme de taxe de vente la plus répandue dans les principaux pays industriels.

En Allemagne, les livres sont frappés d'une taxe de 7 p. 100, en France, de 5,5 p. 100 et en Italie, de 4 p. 100. Le Royaume-Uni ne taxe pas les livres. Dans le cas du Japon, je ne suis pas sûr. Les États-Unis n'ont ni taxe à la valeur ajoutée ni taxe de vente fédérale.

Les taux que j'ai énumérés sont inférieurs au taux normal dans ces pays, mais les livres et l'ensemble des imprimés sont quand même taxés. L'avantage d'avoir une large assiette fiscale, c'est de permettre d'appliquer un taux plus bas à l'ensemble des produits et services. Ainsi, le fardeau est au plus bas taux possible sur un produit ou service particulier.

Le fait de réduire l'assiette fiscale entraînerait une hausse du taux. Dans une société hétérogène, cela signifie qu'on risque de pénaliser certains choix de consommation plutôt que d'autres. En ayant une large assiette fiscale, le gouvernement n'essaie pas d'influencer les choix.

Une large assiette fiscale entraîne aussi une plus grande rentabilité. Les consommateurs sont libres de choisir sans que le régime fiscal vienne influencer sur leurs choix. Ils sont libres de dépenser leur argent comme ils le veulent. Cela devrait favoriser les emplois et la croissance économique.

Une large assiette fiscale présente un autre avantage; sa simplicité pour les vendeurs et les administrateurs fiscaux. À la caisse, cela évite d'avoir à choisir entre plusieurs catégories de produits taxables et non taxables.

Vous avez parlé de la définition de l'expression «articles de lecture». Le CD-ROM peut être un article de lecture. Si l'on doit abolir la taxe sur les articles de lecture, on soulève la question de la taxe sur les CD-ROM. On ne peut pas utiliser de CD-ROM sans ordinateur. On en viendrait donc à se demander s'il doit y avoir de la taxe sur les ordinateurs. Dans la plupart des cas, les produits et services se présentent sur un continuum. Il n'y a pas de distinction radicale entre chacun.

Il y a bien des manières de satisfaire à différents objectifs. Le régime fiscal ne devrait pas nuire aux différentes manières de satisfaire à des objectifs.

Plusieurs autres choses pourraient se produire si la taxe devait être abolie sur les articles de lecture. Je me souviens que, à une certaine époque, un grand détaillant d'essence offrait un livre, sans frais, avec l'achat de 20 \$ d'essence. Si une chose est gratuite, elle ne peut être taxée. Cela ne fait aucun doute. Toutefois, on recevait ainsi un ensemble de produits comportant de l'essence et un livre. Le détaillant est libre de fixer son prix au niveau voulu. Avoir, dans un même ensemble, un article taxable et l'autre non, cela pourrait être une tactique de diversion. C'est un exemple de ce qui peut se produire quand on a affaire à des articles parfois taxables et parfois non.



We believe that it is important to retain the broad base for the GST. I have emphasized economic efficiency, but our departmental work has shown that of all tax systems the most efficient is the value-added tax. Not taxing investment and raising money through people's choice on consumption leads to less distortion in the economy and contributes further to economic growth and all the benefits which arise therefrom.

If we begin to lessen reliance on a particular tax by reducing the rate, we are faced with the problem of raising that money in other ways. We must decide which other tax to use — and they are all less efficient — or which program spending to cut.

There are exemptions from the Goods and Services Tax. They include basic groceries, medical devices, prescription drugs, residential rent, day-care services, most services provided by municipalities, education and health services.

The question with which one is faced each time with regard to adding an item to the list is whether the benefits of adding the item outweigh the costs. Another way of looking at it is to determine whether there is a more efficient way of meeting the objective than removing the tax.

The federal government has demonstrated its commitment to promoting literacy education and Canadian publishing. Would removing the GST be the most efficient way of attaining the objective of literacy given that the largest purchasers of books are those who are already literate? I am not aware of the figures the previous witnesses cited, but I would suggest that the more money you have, the more you purchase a particular item.

The vast majority of OECD countries do tax reading material. Denmark and Sweden do so at 25 per cent, and those are two of the most literate countries in the world.

There are other ways of meeting that objective. The federal government has pursued an alternative strategy of a 100-per-cent rebate to libraries, schools, municipalities, colleges and community groups on their purchases of books in order to promote literacy, as well as funding the National Literacy Secretariat. Their funding increased by 30 per cent last year to \$30.3 million.

With respect to students and education, the government recognizes the need to help students. The Canadian Opportunities Strategy was outlined in the 1998 budget, as was the Millennium Scholarship Fund, Canada study grants, increased funds for the three granting councils to promote research at the post-secondary stage, tax relief for interest on student loans, improvement to the Canadian Student Loans Program, Canadian educational savings grants, and the 20 per cent grant on contributions to Registered Educational Savings Plans.

Nous croyons qu'il importe de conserver telle quelle l'assiette fiscale de la TPS. J'ai insisté sur la rentabilité. Les travaux de notre ministère ont révélé que, de tous les régimes fiscaux, les plus rentables étaient ceux qui fonctionnaient suivant le principe de la taxe à la valeur ajoutée. Le fait de ne pas taxer les investissements et de percevoir des recettes à même les choix de consommation des gens entraîne moins de distorsion dans l'économie et favorise une plus grande croissance économique, avec tous les avantages que cela comporte.

Si l'on compte moins sur une taxe particulière parce qu'on en a réduit le taux, on doit trouver un autre moyen de percevoir l'argent ainsi perdu. On doit choisir un autre moyen d'imposition — et aucun n'est plus efficace — ou une dépense de programme qu'il faudra couper.

La taxe sur les produits et services prévoit des exemptions, notamment sur les produits alimentaires de base, les appareils médicaux, les médicaments d'ordonnance, les loyers résidentiels, les services de garderie, la plupart des services municipaux, l'éducation et les services de santé.

La question que l'on doit toujours se poser, quand vient le temps d'ajouter un élément à la liste d'exemptions, consiste à savoir si les avantages sont plus importants que les coûts associés à cette mesure. L'autre manière d'envisager le problème consiste à déterminer s'il existe un moyen plus efficace d'atteindre l'objectif que la simple abolition de la taxe.

Le gouvernement fédéral a démontré son engagement à l'égard de l'alphabétisation et de l'industrie canadienne de la publication. L'abolition de la TPS serait-elle le moyen le plus efficace d'atteindre les objectifs d'alphabétisation, compte tenu que les plus gros acheteurs de livres sont ceux qui savent déjà lire? Je ne connaissais pas les chiffres que le témoin précédant a cités, mais, selon moi, plus on a d'argent, plus on achète un article particulier.

La grande majorité des pays de l'OCDE imposent une taxe sur leurs articles de lecture. Au Danemark et en Suède, les imprimés sont frappés d'une taxe de 25 p. 100, et ce sont deux des pays où le taux d'alphabétisation est le plus élevé du monde.

Il y a d'autres moyens d'atteindre cet objectif. Le gouvernement fédéral a conçu une autre stratégie qui consiste en un dégrèvement de 100 p. 100 pour les librairies, les écoles, les municipalités, les collèges et les groupes communautaires, lorsqu'ils achètent des livres destinés à promouvoir l'alphabétisation, auquel s'ajoute le financement versé au Secrétariat national à l'alphabétisation. L'an dernier, le financement de cet organisme s'est accru de 30 p. 100, pour atteindre 30,3 millions de dollars.

Pour ce qui est des étudiants et de l'éducation, le gouvernement reconnaît la nécessité d'aider les étudiants. La Stratégie canadienne pour l'égalité des chances a été présentée dans le discours du budget de 1998, de même que le fonds des bourses d'études du millénaire, les bourses d'études du Canada, la hausse du financement des trois conseils subventionnaires afin de promouvoir la recherche au niveau postsecondaire, des allègements fiscaux concernant les intérêts sur les prêts étudiants, l'amélioration du Programme canadien de prêts aux étudiants et la Subvention canadienne pour l'épargne-études, qui représente

With respect to previous actions over the last six years, there was an increase in the education tax credit from \$80 per month to \$200 per month for students; the change in the tuition tax credit so that it does not cover only tuition fees but also the other mandatory fees that universities and perhaps colleges are now demanding; and the GST credit, which was referred to before. Overall, we provide \$3 billion in tax relief to lower-income Canadians.

The GST credit for students ranges from \$199 a year for students living at home to \$304 a year for students living away from home. A credit of \$304 a year is equivalent to paying the GST on \$4,300 of expenditures.

Is removing the GST from books or reading material generally the best way to support Canadian publishers? The answer is not clear. Both Canadian and foreign publishers would benefit.

Perhaps there is another way to aid Canadian publishing. The government's approach is more targeted through Canada Council funding. It has increased funding to the council by \$25 million, as well as contributing \$15 million a year to other measures in an effort to help Canadian publishers more directly.

In conclusion, the government has chosen a rather targeted response to dealing with the objectives of literacy, education and Canadian publishing, as opposed to the broad-brush approach of removing the GST from reading material. That has the greatest impact in terms of dollars spent or less revenue raised.

Removing the GST from a particular reading material risks the failure to efficiently target resources in support of the objectives of literacy education and Canadian publishing while generating significant costs in terms of economic efficiencies, consumer fairness, administrative compliance and fiscal cost upwards of \$300 million. Where is the borderline? Which goods and services should be targeted? You are probably more familiar than I with the list of items which people would wish to have exempted from the GST. They include home heating fuel and children's clothing. The exemption of such standard items would cost close to \$2 billion.

**Senator Kenny:** The GST is a regressive tax. You like the efficiency of it and the ease of using it. You talk about introducing some measure of equity with tax credits, but fundamentally is it a regressive tax that weighs more heavily upon the poor than the rich?

**Mr. Tierney:** Looking at the GST and the GST tax credit together, we can see that it has turned out to be not a bad tax. The issue of its efficiency is very important because this tax has enabled the increase of the economic pie more quickly than would have another method of raising the same amount of money.

20 p. 100 des cotisations dans un régime d'épargne-études enregistré.

En pensant aux mesures antérieures, prises au cours des six dernières années, ajoutons une hausse du crédit d'impôt pour études, qui est passé de 80 \$ à 200 \$ par mois pour les étudiants; une modification du crédit d'impôt pour frais de scolarité, afin qu'il ne s'applique pas seulement aux frais de scolarité mais aussi aux autres frais obligatoires que les universités et, peut-être, les collèges exigent maintenant; enfin le crédit de TPS, dont on a déjà parlé. Dans l'ensemble, nous offrons 3 milliards de dollars d'allègements fiscaux aux Canadiens à faible revenu.

Le crédit de TPS pour les étudiants s'échelonne de 199 \$ par année, pour ceux qui vivent chez leurs parents, à 304 \$ par année, pour ceux qui vivent ailleurs. Un crédit de 304 \$ par année équivaut à payer la TPS sur des dépenses de 4 300 \$.

L'élimination de la TPS sur le matériel de lecture est-elle en règle générale la meilleure façon d'aider les éditeurs canadiens? La réponse n'est pas claire. Car et les éditeurs canadiens et les éditeurs étrangers seraient avantagés.

Il existe peut-être une autre façon d'aider l'édition canadienne. L'approche du gouvernement est plus ciblée, privilégiant le financement du Conseil des arts du Canada. Le gouvernement a augmenté de 25 millions de dollars le financement du conseil et consacre un montant annuel de 15 millions de dollars à d'autres mesures visant à fournir une aide plus directe aux éditeurs canadiens.

Bref, le gouvernement a adopté une réponse assez ciblée en ce qui concerne les objectifs d'alphabétisation, d'éducation et d'aide à l'édition canadienne, eu égard à l'approche globale que consisterait en l'élimination de la TPS sur le matériel de lecture. Et c'est là un facteur très important dans l'accroissement des ressources investies ou la diminution des recettes.

En éliminant la TPS sur le matériel de lecture, on risque de ne pas concentrer efficacement les ressources consacrées à la réalisation des objectifs d'alphabétisation, d'éducation et d'aide à l'édition canadienne, tout en occasionnant, sur le plan de l'efficacité économique, de l'équité pour les consommateurs, du fardeau administratif de l'observation de la loi et de la fiscalité, des coûts pouvant atteindre 300 millions de dollars. Et puis où tracer la ligne? Quels biens et services devrait-on cibler? Vous connaissez probablement mieux que moi la liste des articles que la population souhaite voir exemptés de la TPS. Cela va du mazout de chauffage domiciliaire aux vêtements pour enfants. L'exemption de ces articles courants coûterait près de 2 milliards de dollars.

**Le sénateur Kenny:** La TPS est une taxe régressive. Ce qui vous plaît en elle, c'est son efficacité et sa facilité d'application. Vous avancez l'idée d'introduire des mesures d'équité sous forme de crédits d'impôt, mais n'en reste-t-elle pas moins une taxe régressive, qui fait plus de tort aux pauvres qu'aux riches?

**M. Tierney:** Si on associe TPS et crédit d'impôt sur la TPS, il s'avère que ce n'est pas une mauvaise taxe. Son efficacité est un aspect très important, car cette taxe aura permis d'augmenter notre économie beaucoup plus rapidement que toute autre méthode susceptible de percevoir le même montant.



**Senator Kenny:** You are saying that it is a fairer method than a graduated income tax.

**Mr. Tierney:** They have different implications in both the short and long term. Certainly it is a more efficient tax. Being more efficient means that the economic growth which would result from an equivalent government intrusion into the economy is greater.

**Senator Kenny:** Assuming that Senator Di Nino provides us with a definition of "other reading material" which excludes CD ROMs and electronic reading materials about which we were talking earlier, would it not be relatively simple to administer a tax that just applied to books and magazines? I would like you to contrast that with the problems in administering the tax as it relates to food, which the government has chosen to exempt. Food is a nightmare.

We heard your remarks about how you want to broaden the base and how the more items you include, the lower the rate is overall. Explain to the committee, please, why it would be more complicated to administer a tax relating just to hard cover/soft cover books and magazines than to a basket of groceries in which doughnuts, depending upon how they are packaged, may or may not be taxed?

**Mr. Tierney:** Drawing borderlines, as you rightly point out, results in complexities. I am not exactly sure what constitutes a book or magazine. I suppose you include comic books in that. Must the material consist of a minimum number of pages, for example? Is a map a book? If a map is not a book, what do you do with your *National Geographic* subscription, which is 12 magazines and four maps every year? What do you do with an Agriculture Canada poster, for example, with pictures of various fish and a description of each? Is that reading material? As you peel the onion, so to speak, it gets more and more complex.

You rightly pointed out that groceries create those kinds of complexities. I would not want to say that this would be more or less complex without knowing more about what you have in mind.

**Senator Kenny:** The purpose of you being here, as I understand it, is to help us peel this onion. I believe there is a fair amount of support around the table for the principle of the bill. The difficulty, if there is a difficulty, will turn on how you define what we are talking about. If you are saying it will be maps, and so on, give us the list. What is reading material? What constitutes a book and what constitutes a periodical?

Senator Di Nino has privately assured me that he will come back with a definition that excludes electronics, so cross that off your list. However, stick with printed material for us, please, so we know what this encompasses from the perspective of the Department of Finance.

**Mr. Tierney:** I would not wish to try and provide you with a definition, but I can go over some of the issues. I do not believe it

**Le sénateur Kenny:** Vous dites que c'est une méthode plus équitable que l'application d'un impôt progressif.

**M. Tierney:** Leurs implications diffèrent à court et à long termes. Chose sûre, c'est une taxe plus efficace. Et du fait qu'elle est plus efficace, la croissance économique qui résulterait d'une intervention équivalente du gouvernement dans l'économie est également plus grande.

**Le sénateur Kenny:** En supposant que le sénateur Di Nino nous fournisse une définition des «autres articles de lecture» qui exclut les disques optiques compacts et le matériel de lecture électronique dont nous avons parlé tout à l'heure, ne serait-il pas relativement plus simple d'administrer une taxe qui ne s'applique qu'aux livres et aux magazines? J'aimerais que vous compariez les problèmes que cela supposerait avec ceux qu'entraîne l'administration de la taxe applicable aux aliments, article que le gouvernement a préféré exempter. Les aliments constituent un véritable cauchemar.

Nous avons entendu vos propos en faveur de l'élargissement de l'assiette fiscale et voulant que plus le nombre des articles taxés est élevé, plus faible est le taux global. Je vous prie de bien vouloir expliquer au comité pourquoi il serait plus compliqué d'administrer une taxe s'appliquant seulement aux livres à couverture rigide ou souple et aux magazines qu'une taxe sur un panier de provisions contenant des beignets qui, suivant leur mode d'emballage, peuvent être ou ne pas être assujettis à la taxe?

**M. Tierney:** Dès qu'on se met à tracer des lignes, comme vous le dites si bien, les choses se compliquent. Je ne suis pas sûr de savoir ce qu'il faut entendre par un livre ou un magazine. Je suppose qu'il faut inclure les magazines de bandes dessinées. Le matériel de lecture doit-il comporter un minimum de pages? Une carte est-elle un livre? Si une carte n'est pas un livre, qu'en est-il de l'abonnement au *National Geographic* qui donne droit à douze magazines et à quatre cartes par an? Qu'en est-il d'une affiche d'Agriculture Canada qui illustre différents poissons et définit chacun d'eux? S'agit-il d'un article de lecture? Plus on pèle l'oignon, dirais-je, plus les choses se compliquent.

Vous aviez parfaitement raison de dire que les produits alimentaires posent un tas de problèmes. Je ne puis pas dire si ce serait plus compliqué ou moins compliqué tant que je ne saurai pas davantage ce qui vous avez à l'esprit.

**Le sénateur Kenny:** Si vous êtes ici, à ce que je sache, c'est pour nous aider à peler l'oignon. Je crois que l'on s'accorde assez bien sur le principe du projet de loi. Le problème, si problème il y a, se pose lorsqu'il s'agit de définir ce dont on parle. Si vous estimez que le matériel de lecture inclut les cartes et que sais-je encore, eh bien, il faut nous en donner la liste. Qu'est-ce que du matériel de lecture? Qu'est-ce qu'un livre ou un périodique?

Le sénateur Di Nino m'a fait savoir qu'il déposerait une définition excluant les produits électroniques, vous pouvez donc les rayer de votre liste. Mais entretenons-nous au sujet des imprimés afin que nous sachions en quoi ils consistent pour le ministère des Finances.

**M. Tierney:** Je ne me risquerai pas à en donner une définition, mais je veux bien passer en revue certaines questions. Je ne crois

would be right for me to attempt to define it for you. I cannot possibly capture everything.

Certainly one runs into this question of how to define "reading material." If reading material simply is something that has words on paper, many items would fall into that category, including cereal boxes, which I do not believe would be a problem offhand, simply because a cereal box may be reading material but it is also food.

As you rightly point out, senator, we are faced with borderlines in the food area. I simply raised this issue to point out the complexities and to offer ways of achieving the objectives that do not run you into these complexities.

The other point about the GST is this: Where do you stop once you have taken an item out of the base? What is the next item?

**The Chairman:** I believe we understand that argument. You have made that point.

[Translation]

**Senator Lavoie-Roux:** I am rather surprised at the reason you give for keeping the GST on books. Let me give you a little lesson in French. I truly get the impression here that French is a minority language. Officials never address this committee in French. But I am not here to criticize you about this. That is an entirely different problem.

You argue that there should continue to be GST on books because governments have been generous in employing other measures to fight illiteracy. We know very well that the efforts to address the problem of illiteracy have not been very good. If you look at the statistics, you will see that progress is being made at a snail's pace. This is a rather bizarre argument. The reason for removing the GST on books is to encourage more people to buy books. Books are important throughout a person's life or if one wishes to explore new career opportunities. I fail to understand your logic, namely that there should continue to be GST on books because the government gives grants to fight illiteracy.

In your opinion, what other sectors are more likely to move quickly to seek a GST exemption?

[English]

**Mr. Tierney:** If I may begin with the second question first. The other candidates on the list would include home heating, fuel, children's clothing, feminine hygiene products and electricity. That would be the primary group, the items that I have heard people most often demand be taken out of the base. I believe that this group, with books thrown in, would add up to approximately \$2 billion in GST.

My arguments were not so much directed toward whether the GST should be on books or not, but rather of the benefits of a

pas qu'il me revienne de vous en fournir une définition. Certains éléments pourraient m'échapper.

Il y a bien sûr la question de savoir comment il convient de définir le «matériel de lecture». Si par matériel de lecture on entend du papier avec des mots écrits dessus, quantité d'articles tomberaient dans cette catégorie, y compris les boîtes de céréales, un exemple pas entièrement farfelu, car une boîte de céréales peut être considérée à la fois comme du matériel de lecture et bien sûr comme un produit alimentaire.

Comme vous le dites si bien, sénateur, il faut savoir tracer la ligne dans le secteur alimentaire. J'ai simplement invoqué le cas pour mieux faire saisir la complexité du dossier et proposer des moyens de réaliser les objectifs visés qui soient moins compliqués.

L'autre question qui se pose au sujet de la TPS est la suivante: Où s'arrêtera-t-on une fois le mouvement amorcé? Autrement dit, quel sera le prochain produit à exempter?

**Le président:** Je crois que nous avons compris votre point de vue. Vous vous êtes bien fait comprendre.

[Texte]

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je suis assez surprise de votre justification pour garder la TPS sur les livres. C'est un petit exercice de français que je vous donne. J'ai vraiment l'impression ici que le français est une langue minoritaire. Il n'y a jamais un fonctionnaire qui s'adresse à nous en français. Je ne suis pas pour faire ce reproche, c'est un autre problème.

Votre raisonnement pour justifier la TPS sur les livres, c'est que le gouvernement ou les gouvernements ont été généreux quant aux autres mesures qu'ils ont mises en place pour contrer l'analphabétisme. On sait fort bien que les résultats touchant l'alphabétisation sont très mitigés, très pauvres. Si vous regardez les statistiques, vous allez voir que les progrès se font à pas de fourmi, sinon à pas de tortue. C'est un drôle d'argument. La raison pour enlever la TPS était pour habituer les gens à acheter plus facilement les livres. Cela reste quand même un outil dont vous pouvez avoir besoin toute votre vie si vous voulez vous recycler. Je comprends mal votre raisonnement de justifier la TPS par le fait qu'il y ait des subventions données pour l'analphabétisme.

Quels sont, d'après vous, les autres secteurs qui pourraient être rapidement ou facilement l'objet de demandes pour être soustraits à la TPS?

[Traduction]

**M. Tierney:** Je vais commencer par la deuxième question. Les autres articles qui pourraient figurer sur la liste sont le mazout de chauffage domiciliaire, les vêtements pour enfants, les produits d'hygiène féminine et l'électricité. Tel serait le groupe primaire, les articles dont la population, à ma connaissance, réclame le plus souvent l'exemption. Je crois savoir que ce groupe, si on y ajoute les livres, générerait environ deux milliards de dollars en TPS.

Mes arguments ne portent pas tellement sur la question de savoir si, oui ou non, il faut appliquer la TPS aux livres, mais



broad base. There are risks to narrowing that base, even by a little bit at first.

I believe \$300 million would be the amount of GST on reading material. If one wishes to take the GST off books, one has a particular objective in mind in doing so. Searching for an objective, be it literacy, education or Canadian publishing, and then asking whether there is another way of achieving that objective that does not add to the inefficiencies of working through the tax system, would perhaps cost less because the objective can be targeted.

The tax system generally — especially something like the GST — is a very broad brush instrument. You have discussed good books and bad books, so I will not repeat that, but it is broad in that way. It cannot discriminate between a good book and a bad book. If you allow a rebate to libraries, charitable organizations and other agencies promoting literacy, they become the arbiters of what is good and bad, and the government is not looking over their shoulders. They purchase the books and the government rebates the GST to them. They are purchasing the books specifically for literacy, and they are at the forefront of the fight against literacy. They are choosing the materials, and this frees the government from the debate over what is a good book or a bad book.

That was the point I was trying to make, as well as the point about the efficiencies of the GST. It is a good tax in terms of efficiencies because it has such a broad base. That characteristic is found throughout the value-added tax systems of the world and throughout the OECD.

In addition to Canada, three other G-7 countries do tax books and/or reading material, albeit at a reduced rate. Value-added tax rates in the European countries tend to be over 20 per cent, and their taxes on reading material tend to be lower. I believe it was between 4 per cent in Italy and 7 per cent in Germany. The rate in the U.K., of course, is zero.

**Senator Johnstone:** I wish to congratulate Senator Di Nino on his initiative.

My confusion is that when you initially started to speak, you said that most countries charge some kind of value-added tax. My understanding from the previous witness was that many countries do not have a value-added tax.

**Mr. Tierney:** Most major industrialized countries of the world have a value-added tax system. That includes Canada, Japan, New Zealand and most of the European countries. Australia is probably still debating it.

In fact, I believe it is now a requirement to get into the European Union. I know people in my division have been invited by CIDA and other organizations to talk about value-added taxes to most of the developing countries of the world. There are ex-Department of Finance officials acting as advisors in Southeast

plutôt sur les avantages d'une assiette fiscale qui soit large. Une réduction de cette assiette, ne serait-ce que très légère au départ, n'est pas sans comporter des risques.

J'estime à 300 millions de dollars la montant de la TPS applicable au matériel de lecture. Si on tient à éliminer la TPS sur les livres, c'est qu'on vise un objectif particulier. Une fois l'objectif bien défini, qu'il s'agisse de l'alphabétisation, de l'éducation ou de l'aide à l'édition canadienne, il faut se demander s'il n'y a pas une autre façon de réaliser cet objectif qui ne viendrait pas compliquer le fonctionnement de notre fiscalité et qui serait peut-être encore plus économique du fait qu'il est possible de cibler l'objectif.

La fiscalité — notamment en ce qui concerne la TPS — est un instrument d'application générale. Vous avez déjà fait mention des bons et des mauvais livres, de sorte que je n'y reviendrai pas, mais son application est générale. On ne saurait en ce cas faire une distinction entre bon livre et mauvais livre. Si vous accordez un dégrèvement aux bibliothèques, aux oeuvres de bienfaisance et aux autres organismes qui s'occupent d'alphabétisation, c'est à eux de déterminer ce qui est bon et ce qui ne l'est pas, et le gouvernement n'a pas à intervenir à ce niveau. Ils achètent les livres et le gouvernement leur rembourse la TPS. Ils achètent les livres à des fins d'alphabétisation, ils jouent un rôle prédominant dans la lutte contre l'analphabétisme. Ils choisissent les livres, de sorte que le gouvernement n'a pas à se préoccuper de savoir s'il s'agit d'un bon ou d'un mauvais livre.

Voilà le point que je voulais faire ressortir, outre l'efficacité de la TPS. C'est une bonne taxe en raison de son efficacité, laquelle s'explique par sa large assiette. C'est la caractéristique que l'on trouve dans les systèmes de taxe sur la valeur ajoutée qui sont en vigueur dans le monde et au sein de l'OCDE.

Outre le Canada, trois autres pays du G-7 taxent les livres et les magazines, même si c'est à un degré bien moindre. Les taux de la taxe sur la valeur ajoutée sont généralement supérieurs à 20 p. 100 en Europe, tandis que la taxe sur le matériel de lecture y est généralement moins élevée. Je crois qu'elle se situe entre 4 p. 100 en Italie et 7 p. 100 en Allemagne. En Grande-Bretagne, une telle taxe n'existe pas, naturellement.

**Le sénateur Johnstone:** Je tiens à féliciter le sénateur Di Nino de son initiative.

Ma confusion vient du fait qu'au début de votre exposé, vous avez dit que la plupart des pays ont une quelconque taxe sur la valeur ajoutée. Or, les témoins qui vous ont précédé ont affirmé que bon nombre de pays n'avaient pas de système de taxe sur la valeur ajoutée.

**M. Tierney:** C'est vrai que la plupart des pays industrialisés du monde disposent d'un système de taxe sur la valeur ajoutée. C'est le cas du Canada, du Japon, de la Nouvelle-Zélande et de la plupart des pays européens. L'Australie n'a probablement pas encore tranché la question.

Je crois que c'est même une des conditions d'admission dans l'Union européenne. Je sais que l'ACDI et d'autres organismes ont invité des gens de ma division à se rendre dans la plupart des pays développés pour y parler de la taxe sur la valeur ajoutée. Trois anciens hauts fonctionnaires du ministère des Finances sont

Asia, Africa, and so on, as they too put in place a value-added tax system.

With respect to whatever difference there may have been as to whether the value-added tax is applied to books and reading materials or not, I believe the person who was speaking before me was talking about a subsidy. In Canada, where there is a reduced rate of tax on something, we say that is a tax expenditure, and so a country can have a tax expenditure and tax something at the same time. France would probably indicate in their books that they are spending X amount of money through this reduced rate on books and materials. We have an exchange with the European Union. We currently have a person from the European Union on staff, and we asked him to put together a list of what the tax treatment is because he is familiar with the legislation. He actually works with the legislation in Europe. We can provide you with a copy of that chart. To the extent we have made a mistake, of course, we would like to correct it.

**The Chairman:** I thank you, Mr. Tierney, and the other witnesses from the Department of Finance.

Our next witness is Mr. Paul Jones. Welcome and please proceed.

**Mr. Paul Jones, President and Publisher, Canadian Business Magazine; Founding Director, ABC Canada Literacy Foundation:** I am a past chairperson of the Business Task Force on Literacy and I was a founding director of ABC Canada.

I am here today representing the Canadian Magazine Publishers Association, a group representing over 300 periodicals. The CMPA agrees with most aspects of the goods and services tax. Specifically, we accept the fact that the GST applies to everything we do that is in a non-journalistic arena. We derive two-thirds of our revenues from advertising and related activities, and we understand that those sorts of activities have to be part of the GST process.

What concerns us is the application of the tax to subscribers or at the news stand. Some specific issues here relate to magazines, which is why I am speaking in addition to my colleagues from the Don't Tax Reading Coalition, of which we are members.

There has been a lot of talk this afternoon about international comparisons, and we at the Don't Tax Reading Coalition will be happy to supply the chart, as we know it, of what happens in OECD countries and in G-7 countries on various kinds of reading material. As to the Scandinavian examples that have been cited, we understand that when the taxes went in there, they were accompanied with massive subsidy programs, which we certainly do not want in this country and which I suspect the government does not want. Our major trading partner, the U.S., of course, has no sales tax. The most common rate of taxation of reading matter in the OECD is zero per cent. A number of other countries tax reading material nominally, in the range of 1 per cent to 3 per cent. As the previous witness mentioned, a number of

en Asie du Sud-Est, en Afrique et ailleurs pour conseiller les pays qui sont en train de mettre en place un système de taxe sur la valeur ajoutée.

Quant à la différence qu'il peut y avoir suivant que la taxe sur la valeur ajoutée est appliquée aux livres et aux magazines ou non, je pense que la personne qui m'a précédé à parler de subvention. Au Canada, quand un taux d'impôt réduit est appliqué à quelque chose, on dit que c'est une dépense fiscale, si bien qu'un pays peut à la fois avoir une dépense fiscale et taxer quelque chose. En France, les comptables du ministère des Finances diraient probablement que le gouvernement a dépensé tant par le truchement de cette taxe réduite sur les livres et les magazines. Nous avons un programme d'échange avec l'Union européenne. Nous avons actuellement chez nous quelqu'un de l'Union européenne. Nous lui avons demandé d'établir une liste comparative au plan du traitement fiscal, car il connaît bien la législation. Il travaille actuellement sur la législation en vigueur en Europe. Nous pouvons vous procurer une copie de ce diagramme. Si nous vous avons induit en erreur, nous nous en excusons.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Tierney, ainsi que les autres témoins du ministère des Finances.

Notre prochain témoin est M. Paul Jones. Je vous souhaite la bienvenue et vous prie de bien vouloir commencer.

**M. Paul Jones, président et directeur de Canadian Business Magazine; directeur fondateur de la fondation pour la promotion de l'alphabétisation, ABC Canada:** Je suis un ancien président du Groupe d'étude des entreprises canadiennes sur l'alphabétisation et directeur fondateur d'ABC Canada.

Je suis ici aujourd'hui pour représenter la Canadian Magazine Publishers Association qui regroupe les éditeurs de plus de 300 revues. La CMPA approuve de nombreux aspects de la taxe sur les produits et services. Nous approuvons notamment le fait que la TPS s'applique à tout ce qui est fait dans un but autre que journalistique. Nous tirons les deux tiers de nos revenus de la publicité et d'autres activités purement commerciales, et nous reconnaissons qu'il convient d'assujettir ce genre d'activités à la TPS.

Nous nous objectons cependant à l'application de la taxe aux abonnements et aux ventes en kiosque. Certains aspects de la question abordée ici ayant trait aux magazines, je parle également au nom de la Coalition contre la taxation de la lecture dont nous sommes membres.

On a beaucoup parlé cet après-midi de ce qui se fait ailleurs dans ce domaine, et la Coalition contre la taxation de la lecture serait heureuse de mettre à votre disposition le diagramme faisant état de la situation de la taxation du matériel de lecture dans les pays de l'OCDE et du G-7. Comme les exemples scandinaves cités le montrent, l'introduction de cette taxe a toujours été accompagnée de programmes de subventions massives, ce à quoi nous nous opposons chez nous, tout comme le gouvernement d'ailleurs, je suppose. Notre principale partenaire commerciale, les États-Unis, n'impose aucune taxe de vente sur les livres. Le taux d'imposition sur les articles de lecture est peu élevé ou inexistant dans les pays de l'OCDE. Nombreux sont les pays qui taxent le matériel de lecture à un taux variant entre 1 et 3 p. 100. Comme le



countries in Europe have variable rates of taxation on different kinds of reading material, but they are all at a fraction of the prevailing rate.

It is worth noting that in our three Atlantic Canadian provinces in which the HST applies — New Brunswick, Newfoundland and Nova Scotia — reading materials — magazines, at any rate — are taxed at more than twice the rate of any other G-7 jurisdiction of which we are aware. Given the political leadership of those provinces in terms of promoting a knowledge-based economy, we think there is a basic disconnection between political intent and the tax system.

The case for zero rating magazines is three-fold: citizenship and literacy issues; practical problems; and the economic dislocation that many publishers have borne over the past eight years.

Studies such as the media effectiveness study conducted in Canada in 1994 have repeatedly shown that magazines are the most personal and informative of the major media, and they are truly drivers of the knowledge-based economy. However, at the other end of the reading spectrum, the Statistics Canada International Adult Literacy Survey in 1996 showed that those with serious reading deficiencies are more likely to acquire periodicals for their homes than any other measured kind of reading material, apart from dictionaries, and we think this is an important point. We certainly support the zero rating of all forms of reading matter, but a shiver runs up my spine when I hear books mentioned instead of books, magazines and newspapers. Magazines are important also.

On the practical side, research conducted by the CMPA has established that 70 per cent of the U.S. titles that circulate in Canada do not collect GST on the subscriptions they sell here. Thus, their price advantage relative to domestic titles ranges from 7 per cent to 15 per cent. This has been discussed with government officials for years, and frankly there is no solution to that problem. The subscriptions are sold by mail, and short of a reader self-assessing and sending in the GST, it is not going to happen.

In terms of the economic dislocation to publishers arising from the GST, we had the case cited earlier by Ms Hushion about publishers being forced in many cases to remit the GST out of their own pockets. I would like to explain how that came to pass.

Most publications are marketed through the postal system by direct mail. Price point is king. There is a rule of thumb that for every penny you try to collect above your optimal price point, you will lose in total revenue through a decline in response. When the GST came in, those publishers who tried to collect the GST, which was 7 per cent, suffered a 6-per-cent decline in circulation, so the rule of thumb almost exactly held. Many, of course, chose to absorb that themselves and keep their readers; hence, the price point stayed in the same place.

témoin qui m'a précédé l'a dit, bon nombre des pays européens appliquent des taux d'imposition qui varient suivant le type de matériel de lecteur, mais ces taux sont tous bien inférieurs à celui pratiqué ici.

Il convient de signaler que dans les trois provinces de l'Atlantique où la taxe de vente sur le matériel de lecture — le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse —, les magazines, entre autres, sont deux fois plus élevés que dans tous les autres pays du G-7. Compte tenu de la volonté politique qui se manifeste dans ces provinces en faveur d'une économie du savoir, nous y décelons une rupture fondamentale entre l'objectif des gouvernements en place et la fiscalité.

La raison de détaxer les magazines est triple: il y a des questions de commerce international et d'alphabétisation; s'y ajoutent des problèmes d'ordre pratique; et puis il y a les énormes difficultés financières qu'ont connues bien des éditeurs ces huit dernières années.

Les résultats d'études comme celle sur l'efficacité des médias, réalisée au Canada en 1994, ont montré à maintes reprises que les magazines constituent le média le plus instructif et le mieux adapté aux besoins des personnes, et qu'ils ont des retombées positives sur l'économie du savoir. Par ailleurs, l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes menée en 1996 à Statistique Canada a montré que les personnes qui éprouvent des difficultés de lecture sont plus susceptibles de se procurer des périodiques que tout autre article de lecture, les dictionnaires mis à part, et nous croyons que c'est important. C'est vrai que nous appuyons la détaxation de toutes les formes de matériel de lecture, mais cela me donne froid dans le dos quand j'entends parler des livres et non pas des livres, magazines et journaux. Les magazines, eux aussi, sont importants.

Côté pratique, les résultats des études que la CMPA a menées révèlent que 70 p. 100 des magazines américains ne perçoivent pas la TPS sur les abonnements vendus au Canada. Par rapport aux magazines canadiens, ils ont donc un avantage qui varie entre 7 et 15 p. 100. On en discute avec les hauts fonctionnaires depuis des années et, à l'évidence, il n'existe pas de solution à ce problème. Les abonnements sont vendus par la poste et, à moins qu'un lecteur consciencieux ne fasse parvenir la TPS, on ne la verra pas de sitôt.

Pour ce qui est des difficultés économiques que la TPS vaut aux éditeurs, Mme Hushion a parlé tout à l'heure des nombreux éditeurs qui ont dû payer eux-mêmes la TPS. Je voudrais expliquer comment se fait-il qu'il en soit ainsi.

La plupart des publications sont vendues par la poste. Le prix de vente aux consommateurs est le facteur-clé. Une règle de base veut que chaque sou que vous essayez de récolter au-dessus du prix de vente aux consommateurs optimum se traduit par une diminution des ventes totales qui s'explique par un rétrécissement du lectorat. Ainsi, quand la TPS a vu le jour, les éditeurs qui ont voulu percevoir cette taxe, fixée alors à 7 p. 100, ont vu leurs tirages baisser de 6 p. 100, ce qui est sensiblement confirmé à la règle de base. Bien des éditeurs ont préféré payer eux-mêmes la TPS dans l'espoir de conserver leurs lecteurs; ils n'ont donc pas pu accroître leurs revenus.

We must remember that this was a new tax. The former federal sales tax did not apply to virtually all inputs utilized by publishers of all kinds. The offsetting input tax credits did not really alleviate that situation, since no taxes had been paid previously on inputs.

I might add that the subsequent introduction of the HST in the three Atlantic provinces has further exacerbated this situation, particularly for the publishers in that region.

Our conclusion, based on citizenship, literacy, practical and economic issues, along with international comparisons, is that Bill S-10 is a worthy bill that merits your support.

**The Chairman:** With respect to the 6-per-cent decline in the circulation of magazines that you report took place when the GST came in, has that persisted or has it recovered? We are now in 1998, and the GST was instituted in 1991. How are the circulation numbers today versus 1990?

**Mr. Jones:** For the most part, circulations are lower today than they were in 1991. This is not a universally applicable truth, but I think on average that would be true. Many other factors have come into play. Different publishers will have adopted different strategies. Some have decided retrospectively to absorb the tax, essentially to revert to a lower price point for their own good in order to get the numbers back up.

**The Chairman:** Do have you access to the actual numbers?

**Mr. Jones:** The Canadian Magazine Publishers Association does an annual survey of membership each year. While the numbers are confidential on a title-by-title basis, certainly the aggregate numbers are available for analysis of all kinds.

**The Chairman:** It would be interesting to make the comparison between 1990, the year before the GST came in, and 1998 or 1997.

**Senator LeBreton:** It could also help answer the question I posed to the earlier witness as to how much the loss is to Canadian magazine publishers in dollar terms.

**Senator Maheu:** I might ask you how you would define reading material, as I have everyone else who appeared prior to you.

You talked about magazines being included in reading material as one of the definitions. Could you comment on the financial advantage to magazines such as *Playboy* and *Penthouse*? Would taxpayers be subsidizing these magazines? It comes back to what we do and how we define reading material.

**Mr. Jones:** A number of definitions of reading material are in everyday use within the Government of Canada. Heritage Canada has such definitions for various purposes, and I am sure other departments do as well. For our particular case here today, I suppose what rules is the definition of reading material in the actual bill under consideration. I think my personal views on what constitutes reading material are neither here nor there.

Il faut se rappeler qu'il s'agissait d'une nouvelle taxe. L'ancienne taxe de vente fédérale ne s'appliquait pas à la plupart des intrants utilisés par les éditeurs en tous genres. L'instauration des crédits d'impôt sur les entrants n'a pas amélioré la situation, puisqu'on ne payait pas alors de taxe dans ce secteur.

J'ajouterai que l'instauration subséquente de la TVH dans les trois provinces de l'Atlantique a aggravé encore davantage la situation, en particulier pour les éditeurs de cette région.

En conclusion, pour des raisons de commerce international et d'alphabétisation, à cause des problèmes pratiques et économiques inhérents et à compte tenu de la situation internationale, nous estimons que le projet de loi S-10 mérite votre appui.

**Le président:** En ce qui concerne la baisse de 6 p. 100 des tirages qui est survenue au moment de l'entrée en vigueur de la TPS, la situation est-elle restée inchangée ou y a-t-il eu amélioration depuis? Nous sommes en 1998 et la TPS a été instaurée en 1991. Qu'en est-il des tirages d'aujourd'hui par rapport à ceux qui avaient cours en 1990?

**M. Jones:** Dans la plupart des cas, les tirages sont aujourd'hui inférieurs à ce qu'ils étaient en 1991. Ce n'est pas vrai partout, mais telle est la situation globale. Bien d'autres facteurs ont pu intervenir. Chaque éditeur a adopté la stratégie qu'il jugeait la meilleure. Certains d'entre eux ont fini par assumer la taxe, acceptant de diminuer leur prix de vente aux consommateurs pour retrouver leurs tirages d'antan.

**Le président:** Avez-vous les chiffres exacts?

**M. Jones:** La Canadian Magazine Publishers Association passe annuellement en revue la liste des membres. Les chiffres par titre sont confidentiels, mais les chiffres globaux sont disponibles à des fins d'analyses diverses.

**Le président:** Il serait intéressant de pouvoir faire une comparaison entre 1990, l'année qui a précédé l'introduction de la TPS, et 1998 ou 1997.

**Le sénateur LeBreton:** Ça pourrait aussi aider à répondre à la question que j'ai posée à un témoin précédent au sujet de la perte que ça représente en dollars pour les éditeurs de magazines canadiens.

**Le sénateur Maheu:** Puis-je, ainsi que je l'ai fait aux autres témoins avant vous, vous demander comment vous définiriez le matériel de lecture?

Vous avez parlé d'inclure les magazines dans le matériel de lecture. Pourriez-vous nous expliquer quel serait l'avantage financier pour des magazines comme *Playboy* et *Penthouse*? Les contribuables subventionneraient-ils ces magazines? Ceci nous ramène à la question: que faisons-nous et comment définissons-nous le matériel de lecture.

**M. Jones:** Il existe plusieurs définitions du matériel de lecture en usage au gouvernement du Canada. Patrimoine canadien en a plusieurs à des fins diverses, et je suis sûr que les autres ministères aussi. En l'occurrence, je suppose que la définition du matériel de lecture applicable est celle qui se trouve dans le projet de loi que nous examinons. Personnellement, ma définition du matériel de lecture ne correspond à aucune de ces définitions.



In terms of the question relating to the financial advantage to producers of reading material that we might wish would not have a financial advantage, we at the CMPA do not count hate-mongers or pornographers in our number. The point Mr. Hunt made earlier is appropriate. If this is a valid policy initiative for magazines or books dealing with the vast majority of human concerns that we all can support, are those concerns sufficient to derail what would otherwise be a worthwhile initiative? Or should we be dealing with those items as the exception? Should we try to figure out a way of dealing with them at the margin rather than dealing with all reading material and tarring it with the brush of a few things we might not like?

**Senator Maheu:** Does the fact that they are American change your point of view?

**Mr. Jones:** Do we then distinguish between *Time* and *Maclean's*? If we start making those sorts of distinctions on a measure like this, we will have major problems on our hands.

**Senator Lavoie-Roux:** Is the GST added to foreign magazine subscriptions? It seems to me that it is not, because I have subscriptions to magazines from France, unless it is included in the general price.

**Mr. Jones:** I would defer to the folks from Finance, but my understanding is that if the person paying for the subscription has an address outside of Canada, the GST would not apply, similar to any other product. I believe that is the case, but I would defer to those more knowledgeable.

I do not know about the French magazines, but our understanding from our research is that 70 per cent of American magazines that sell copies in Canada through subscription are not registered to collect GST. Presumably that means they are not collecting GST, or at least they show no signs that they are, in terms of having a GST number or any indication of tax on their subscription forms.

**Senator Lavoie-Roux:** If I have a subscription to *Maclean's* or *L'Actualité*, would GST be added to it?

**Mr. Jones:** Absolutely. If you are resident of Canada, yes.

**Senator Lavoie-Roux:** There is something a little strange about this.

**Mr. Jones:** I agree.

**Senator Kenny:** Could you clarify for the committee whether split-run magazines do in fact attract the GST? For the benefit of those who are not familiar with the term "split run," it is *Time* magazine that puts in an element of Canadian content, or *Sports Illustrated*.

**Mr. Jones:** If they are available on the news stand in Canada, yes. If they are registered to collect the GST, which is certainly the case for *Time* and the examples you have cited, the answer would be yes.

**The Chairman:** Even on subscriptions?

**Mr. Jones:** Yes, on subscriptions.

Pour ce qui est de l'avantage financier pour les éditeurs de matériel de lecture, il est certains éditeurs pour lesquels la CMPA préférerait qu'il n'y en ait pas, comme les éditeurs de matériel de propagande haineuse ou de matériel pornographique. M. Hunt a fait tout à l'heure une remarque très juste. Si cette politique est valable pour les magazines ou les livres traitant de sujets légitimes qui intéressent la vaste majorité des gens, ces préoccupations sont-elles suffisantes pour faire dérailler ce qui autrement serait une initiative tout à fait valable? Ou bien ce genre de matériel devrait-il faire exception? Devrions-nous traiter de ce genre de matériel séparément au lieu de traiter de l'ensemble du matériel de lecture qui peut comprendre certaines choses qui ne nous plaisent pas?

**Le sénateur Maheu:** Le fait qu'il s'agisse de revues américaines influence-t-il votre point de vue?

**M. Jones:** Faisons-nous une distinction entre *Time* et *Maclean's*? Si nous commençons à faire ce genre de distinction, nous allons avoir d'énormes problèmes.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Faut-il payer la TPS sur les abonnements à des magazines étrangers? Je n'ai pas l'impression car je suis abonnée à des revues françaises, à moins qu'elle ne soit comprise dans le prix?

**M. Jones:** Il faudrait en parler au ministère des Finances, mais que je sache, si la personne qui paie l'abonnement a une adresse à l'extérieur du Canada, la TPS ne s'applique pas, comme pour les autres produits. Je pense que c'est ce qui se passe, mais il vaut mieux poser la question à des personnes mieux renseignées.

En ce qui concerne les revues françaises, je ne sais pas, mais d'après nos recherches, 70 p. 100 des magazines américains qui vendent des exemplaires sur abonnement au Canada ne perçoivent pas la TPS. S'ils la perçoivent, en tous cas, ce n'est pas indiqué sur leur formulaire d'abonnement.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Si je suis abonnée à *Maclean's* ou à *L'Actualité*, dois-je payer la TPS?

**M. Jones:** Absolument. Si vous résidez au Canada, vous devez la payer.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** C'est drôle.

**M. Jones:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Kenny:** Pourriez-vous dire au comité s'il y a une taxe à payer sur les magazines à tirage dédoublé? Pour ceux qui ne savent pas ce qu'on entend par «tirage dédoublé», c'est ce que font *Time* ou *Sports Illustrated* en incluant dans leur magazine un élément à teneur canadienne.

**M. Jones:** S'ils sont vendus chez les marchands de journaux ou dans les kiosques au Canada, oui. S'ils perçoivent la TPS, comme *Time* et les exemples que vous avez cités, la réponse est oui.

**Le président:** Même sur les abonnements?

**M. Jones:** Oui, même sur les abonnements.

**Senator Kenny:** Is the test where they are printed?

**The Chairman:** No, it is how they are sold.

**Senator Kenny:** I can see it being captured at news stands, but what if you have a subscription to a split-run magazine?

**Mr. Jones:** Those publications, because they have chosen to register for the GST, collect the GST.

**Senator Di Nino:** Not all of them.

**Mr. Jones:** Seventy per cent of American titles do not.

**The Chairman:** But magazines like *Time* and *Sports Illustrated* have chosen to register and collect the GST on subscriptions, as well as obviously on the news stand.

Thank you for your testimony, Mr. Jones.  
The committee adjourned.

**Le sénateur Kenny:** Est-ce fonction du lieu où ils sont imprimés?

**Le président:** Non, du mode de vente.

**Le sénateur Kenny:** Je peux comprendre qu'on puisse percevoir la TPS dans un kiosque ou chez le marchand de journaux, mais qu'arrive-t-il en cas d'abonnement à un magazine à tirage dédoublé?

**M. Jones:** Ces publications perçoivent la TPS parce qu'elles ont décidé de le faire.

**Le sénateur Di Nino:** Pas toutes.

**M. Jones:** Soixante dix pour cent des magazines américains ne perçoivent pas la TPS.

**Le président:** Mais *Time* et *Sports Illustrated* ont décidé de percevoir la TPS sur les abonnements et de toute évidence sur les exemplaires vendus en kiosque ou chez les marchands de journaux.

Merci pour votre témoignage, monsieur Jones.  
La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*Hon. Consiglio Di Nino, Sponsor of the Bill.*

*From the Don't Tax Reading Coalition:*

Jacqueline Hushion, Chairperson;

David Hunt, National Coordinator.

*From the Department of Finance:*

Steve Tierney, Director, Sales Tax Division, Tax Policy  
Branch;

Tom McGirr, Chief, Economic Analysis and Revenue  
Allocation, Sales Tax Division;

Kevin White, Tax Policy Officer, Sales Tax Division.

*From the Canadian Business Magazine:*

Paul Jones, President and Publisher; Founding Director,  
ABC Canada Literacy Foundation.

*L'hon. Consiglio Di Nino, parrain du projet de loi.*

*De la Coalition contre la taxation de la lecture:*

Jacqueline Hushion, présidente;

David Hunt, coordonnateur national.

*Du ministère des Finances:*

Steve Tierney, directeur, Division de la taxe de vente,  
Direction de la politique de l'impôt;

Tom McGirr, chef, Analyse économique et attribution des  
recettes, Division de la taxe de vente;

Kevin White, agent de politique de l'impôt, Division de la  
taxe de vente;

*De Canadian Business Magazine:*

Paul Jones, président et éditeur, directeur-fondateur,  
Fondation pour la promotion de l'alphabétisation,  
ABC Canada.



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, May 12, 1998 (10:00 a.m.)  
Tuesday, May 12, 1998 (5:50 p.m.)  
Wednesday, May 13, 1998

### Issue No. 11

#### First, second and final meetings on:

Bill S-13, An Act to incorporate and to establish an  
industry levy to provide for the Canadian Tobacco  
Industry Community Responsibility Foundation

INCLUDING:  
THE SIXTH AND SEVENTH REPORTS OF THE  
COMMITTEE (Bill S-13)

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 12 mai 1998 (10 heures)  
Le mardi 12 mai 1998 (17 h 50)  
Le mercredi 13 mai 1998

### Fascicule n° 11

#### Première, deuxième et dernière réunions concernant:

Le projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation  
canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du  
tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie

Y COMPRIS:  
LES SIXIÈME ET SEPTIÈME  
RAPPORTS DU COMITÉ (projet de loi S-13)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Colin Kenny, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Butts	LeBreton
Chalifoux	* Lynch-Staunton
Cohen	(or Kinsella (acting))
Cools	Nolin
Ferretti Barth	Phillips
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Stollery
Johnstone	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET  
DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Colin Kenny

et

Les honorables sénateurs:

Butts	LeBreton
Chalifoux	* Lynch-Staunton
Cohen	(ou Kinsella (suppléant))
Cools	Nolin
Ferretti Barth	Phillips
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Stollery
Johnstone	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, April 2, 1998:

The Senate proceeded to the debate on the motion of the Honourable Senator Kenny, seconded by the Honourable Senator Nolin, for the second reading of Bill S-13, An Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kenny moved, seconded by the Honourable Senator Nolin, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 2 avril 1998:

Le Sénat procède au débat sur la motion de l'honorable sénateur Kenny, appuyée par l'honorable sénateur Nolin, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kenny propose, appuyé par l'honorable sénateur Nolin, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 12, 1998

(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 160-S, Centre Block, at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cohen, Cook, Cools, Ferretti Barth, Johnstone, Kenny, Lavoie-Roux, LeBreton, Murray, P.C., Nolin and Stollery (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Butts, Callbeck, DeWare and Maheu (4).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on April 2, 1998, the committee began its consideration of Bill S-13, An Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation.

**WITNESSES:**

Hon. Colin Kenny, Co-sponsor of the bill.

Hon. Pierre Claude Nolin, Co-sponsor of the bill.

*From the Quebec Coalition for Tobacco Control:*

Mr. Louis Gauvin, Coordinator.

*From Physicians for a Smoke-Free Canada:*

Ms Cynthia Callard, Executive Director.

*From the Non-Smokers' Rights Association:*

Mr. Garfield Mahood, Executive Director.

*From the Canadian Council for Tobacco Control:*

Dr. Ron Stewart, President.

The Chairman made a statement.

The Honourable Senators Kenny and Nolin made a joint opening statement and answered questions.

Mr. Gauvin made a statement.

Ms Cynthia Callard made a statement.

Ms Callard deposited three documents with the Clerk of the Committee: Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "1" entitled, "Review of Bill S-13 An Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation: Notes for Remarks"; Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "2" entitled, "An Assessment of the Chemical Toxicity of the Smoke from Canadian Cigarettes: Method Development and Analytical results for Ammonia, Pyridine, 1,3-Butadienne and Vinyl Chloride"; and Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "3" entitled, "A Historical Study of Nicotine Yields of Canadian Cigarettes in Relation to the Composition and Nicotine Content of Cigarette Tobacco (1968-1995)".

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 12 mai 1998

(20)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la pièce 160-S de l'Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cohen, Cook, Cools, Ferretti Barth, Johnstone, Kenny, Lavoie-Roux, LeBreton, Murray, c.p., Nolin et Stollery (11).

*Autres sénateurs présentes:* Les honorables sénateurs Butts, Callbeck, DeWare et Maheu (4).

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 avril 1998, le comité entame son examen du projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie.

**TÉMOINS:**

L'honorable Colin Kenny, coparrain du projet de loi.

L'honorable Pierre Claude Nolin, coparrain du projet de loi.

*De la Coalition québécoise pour le contrôle du tabac:*

M. Louis Gauvin, coordonnateur.

*De Physicians for a Smoke-Free Canada:*

Mme Cynthia Callard, directrice générale.

*De l'Association pour les droits des non-fumeurs:*

M. Garfield Mahood, directeur général.

*Du Conseil canadien pour le contrôle du tabac:*

M. Ron Stewart, président.

Le président fait une déclaration.

Les honorables sénateurs Kenny et Nolin font un exposé commun, puis répondent aux questions.

M. Gauvin fait un exposé.

Mme Cynthia Callard fait un exposé.

Mme Callard dépose auprès de la greffière du comité trois documents: le document intitulé: «Review of Bill S-13 an Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation: Notes for Remarks» (pièce 5900 S2/S-13, 11 «1»); le document intitulé: «An Assessment of the Chemical Toxicity of the Smoke from Canadian Cigarettes: Method Development and Analytical Results for Ammonia, Pyridine, 1,3-Butadienne and Vinyl Chloride» (pièce 5900 S2/S-13, 11 «2»); et le document intitulé: «A Historical Study of Nicotine Yields of Canadian Cigarettes in Relation to the Composition and Nicotine Content of Cigarette Tobacco (1968-1995)» (pièce 5900 S2/S-13, 11 «3»).

Garfield Mahood made a statement.

Mr. Mahood deposited one document with the Clerk of the Committee, Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "4" entitled, "Remarks to the Senate Social Affairs, Science and Technology Committee on Bill S-13, An Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Fund."

Dr. Ron Stewart made a statement.

The witnesses answered questions as a panel.

The Chairman thanked the witnesses.

At 11:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

M. Garfield Mahood fait un exposé.

M. Mahood dépose auprès de la greffière du comité un document intitulé «Remarks to the Senate Social Affairs, Science and Technology Committee on Bill S-13, an Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Fund» (*pièce 5900 S2/S-13, 11 «4»*).

M. Ron Stewart fait un exposé.

Les témoins répondent aux questions en tant que groupe.

Le président remercie les témoins.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

OTTAWA, Tuesday, May 12, 1998

(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 160-S, Centre Block, at 5:50 p.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Butts, Cools, Ferretti Barth, Johnstone, Kenny, Lavoie-Roux, LeBreton, Murray, P.C., Nolin and Stollery (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Callbeck, Cook, Johnson, Maheu and Spivak (5).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on April 2, 1998, the committee resumed its consideration of Bill S-13, An Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 11, dated May 12, 1998*).

WITNESSES:

*From the Canadian Tobacco Manufacturers' Council:*

Mr. Robert Parker, Chairman and Chief Executive Officer.

*Individual presentation.*

Dr. John C. Luik.

*From the American Cancer Society, California Division, Inc.:*

Mr. David E. Bonfilio, Immediate Past Chair.

*From the Centre for Behavioural Research and Program Evaluation, National Cancer Institute of Canada:*

Dr. Roy Cameron, Director, Waterloo Smoking Project.

OTTAWA, le mardi 12 mai 1998

(21)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 17 h 50, dans la pièce 160-S, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Butts, Cools, Ferretti Barth, Johnstone, Kenny, Lavoie-Roux, LeBreton, Murray, c.p., Nolin et Stollery (10).

*Autres sénateurs présentes:* Les honorables sénateurs Callbeck, Cook, Johnson, Maheu et Spivak (5).

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 avril 1998, le comité reprend l'étude du projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie (*pour le texte intégral de l'ordre de renvoi voir le fascicule n° 11 du comité du 12 mai 1998*).

TÉMOINS:

*Du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac:*

M. Robert Parker, président-directeur général.

*À titre personnel:*

M. John C. Luik.

*De l'American Cancer Society, California Division, Inc.:*

M. David E. Bonfilio, ancien président.

*Du Centre de recherche sur le comportement et l'évaluation des programmes, Institut national du cancer du Canada:*

M. Roy Cameron, directeur, Projet de Waterloo sur le tabac.



*From the Heart and Stroke Foundation of Quebec:*

Ms Lilianne Bertrand, Director.

*From the Canadian Institute of Child Health:*

Ms Dawn Walker, Executive Director.

*From the Conseil québécois sur le tabac et la santé:*

Mr. Mario Bujold.

*Individual presentation:*

Mr. Marcel Côté.

*From the Mouvement en faveur du fonds québécois pour la culture, le sport et la santé (FOCUSS):*

Mr. Alain Poirier, Spokesperson.

The Chairman made a statement.

It was agreed that the committee would adjust its schedule to sit until all scheduled witnesses were heard.

Robert Parker made a statement and answered questions.

David E. Bonfilio made a statement and answered questions.

At 7:15 p.m., the committee suspended for dinner.

The committee resumed sitting at 7:45 p.m.

Dr. Roy Cameron made a statement.

Ms Lilianne Bertrand made a statement.

Ms Dawn Walker made a statement.

Mr. Mario Bujold made a statement.

The witnesses answered questions as a panel.

Mr. Marcel Côté made a statement.

Dr. Alain Poirier made a statement.

The witnesses answered questions as a panel.

The Chairman thanked the witnesses.

At 10:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

*La Fondation des maladies du coeur du Québec:*

Mme Lilianne Bertrand, directrice.

*De l'Institut canadien de la santé infantile:*

Ms Dawn Walker, directrice générale.

*Du Conseil québécois sur le tabac et la santé:*

M. Mario Bujold.

*À titre personnel:*

Marcel Côté.

*Du Mouvement en faveur du fonds québécois pour la culture, le sport et la santé (FOCUSS):*

M. Alain Poirier, porte-parole.

Le président fait une déclaration.

Il est convenu que le comité réaménagera son calendrier afin d'entendre tous les témoins qui avaient été prévus.

Robert Parker fait une déclaration et répond aux questions.

David E. Bonfilio fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 15, le comité suspend ses travaux pour le dîner.

Le comité reprend ses activités à 19 h 45.

M. Roy Cameron fait une déclaration.

Mme Lilianne Bertrand fait une déclaration.

Mme Dawn Walker fait une déclaration.

M. Mario Bujold fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions en tant que groupe.

M. Marcel Côté fait une déclaration.

M. Alain Poirier fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions en tant que groupe.

Le président remercie les témoins.

À 22 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

OTTAWA, Wednesday, May 13, 1998

(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day, in Room 160-S, Centre Block, at 3:50 p.m., the Chairman, the Honourable Lowell Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cohen, Butts, Cools, Ferretti Barth, Johnstone, Kenny, LeBreton, Murray, P.C., Nolin and Stollery (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Lavoie-Roux, Maheu and Spivak (3).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn, Research Officer.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

OTTAWA, le mercredi 13 mai 1998

(22)

[Traduction]

Le comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 15 h 50, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, cc.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cohen, Butts, Cools, Ferretti Barth, Johnstone, Kenny, LeBreton, Murray, cc.p., Nolin et Stollery (10).

*Autres sénateurs présentes:* Les honorables sénateurs Lavoie-Roux, Maheu et Spivak (3).

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on April 2, 1998, the committee resumed its consideration of Bill S-13, An Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation (*for complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11, dated May 12, 1998*).

#### WITNESSES:

##### *From Statistics Canada:*

Ms Lecily Hunter, Project Manager of the Survey on Smoking in Canada; and

Mr. Gary Catlin, Director of Health Statistics.

##### *From the Canadian Cancer Society:*

Mr. Rob Cunningham.

##### *From the University of Alberta:*

Professor Gerald Gall.

##### *From the University of Ottawa:*

Professor Joseph Magnet.

##### *Individual presentation:*

Mr. Michael Clegg, Q.C.

##### *From Gowling, Strathy & Henderson:*

Mr. Mark Siegel, Senior Tax Counsel.

Hon. Colin Kenny, Co-sponsor of the bill.

Hon. Pierre Claude Nolin, Co-sponsor of the bill.

The Chairman made a statement.

Lecily Hunter made a statement and was joined by Gary Catlin to answer questions.

Rob Cunningham made a statement.

Mr. Cunningham deposited four documents with the Clerk of the Committee: Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "5" — excerpts from *Smoke and Mirrors, the Canadian Tobacco War*, by Rob Cunningham (bilingual); Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "6" — Environics Research Group data — Results of Focus Canada Omnibus Questions (FC81); Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "7" — Canadian Cancer Society News Release: Two-Thirds of Canadians Support the Tobacco Industry Responsibility Act, Bill S-13; and Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "8" — Quotations Relevant to Bill S-13 the Tobacco Industry Responsibility Act.

Professor Gerald Gall made a statement.

Professor Joseph Magnet made a statement.

Michael Clegg, Q.C., made a statement.

Mr. Clegg deposited his speaking notes with the Clerk of the Committee: Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "9" — *Tax or Levy? — Notes on Certain Westminster Bills*.

Mark Siegel made a statement.

Witnesses answered questions as a panel.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 avril 1998, le comité reprend l'étude du projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie (*pour le texte intégral de l'ordre de renvoi voir les délibérations du comité, fascicule n° 11 du 12 mai 1998*).

#### TÉMOINS:

##### *De Statistique Canada:*

Mme Lecily Hunter, gestionnaire de l'Enquête sur le tabagisme au Canada; et

M. Gary Catlin, directeur des statistiques sur la santé.

##### *De la Société canadienne du cancer:*

M. Rob Cunningham.

##### *De l'Université de l'Alberta:*

M. Gerald Gall, professeur.

##### *De l'Université d'Ottawa:*

M. Joseph Magnet, professeur.

##### *À titre personnel:*

Michael Clegg, c.r.

##### *De Gowling, Strathy & Henderson:*

Mark Siegel, conseiller fiscal principal.

L'honorable Colin Kenny, coparrain du projet de loi.

L'honorable Pierre Claude Nolin, coparrain du projet de loi.

Le président fait une déclaration.

Mme Lecily Hunter fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Gary Catlin.

Rob Cunningham fait une déclaration.

M. Cunningham dépose quatre documents auprès du greffier du comité: la pièce 5900 S2/S-13, 11 «5» — extraits de la *Guerre du tabac, l'expérience canadienne*, par Rob Cunningham (bilingue); pièce 5900 S2/S-13, 11 «6» — Environics Research Group data — Results of Focus Canada Omnibus Questions (FC81); la pièce 5900 S2/S-13, 11 «7» — Canadian Cancer Society News Release: Two-Thirds of Canadians Support the Tobacco Industry Responsibility Act, Bill S-13, et la pièce 5900 S2/S-13, 11 «8» — Citations pertinentes au projet de loi S-13, la Loi sur la responsabilité du tabac.

Le professeur Gerald Gall fait une déclaration.

Le professeur Joseph Magnet fait une déclaration.

Michael Clegg, c.r. fait une déclaration.

M. Clegg dépose son aide-mémoire auprès du greffier du comité: la pièce 5900 S2/S-13, 11 «9» — *Tax or Levy? — Notes on Certain Westminster Bills*.

Mark Siegel fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions en tant que groupe.



The Chairman made a statement and deposited two items with the Clerk of the Committee: Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "10" — Letter from the Alliance for Sponsorship Freedom dated May 11, 1998; and Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "11" — Letter from the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board dated May 12, 1998.

The Honourable Senators Kenny and Nolin made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Kenny deposited three documents with the Clerk of the Committee: Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "12" — Letter addressed to Mr. Max Beck, General Manager, Ontario Place, dated January 14, 1998; Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "13" — A message to all groups receiving tobacco sponsorships dated January 17, 1998; and Exhibit 5900 S2/S-13, 11 "14" — Toronto Star newsclipping entitled 'Don't bargain with tobacco companies' dated December 9, 1997.

At 6:45 p.m., the committee suspended for dinner.

At 7:20 p.m., the committee met *in camera* to discuss future business in relation to Bill S-13.

At 7:30 p.m., the committee resumed its public sitting.

The Honourable Senator Nolin moved that Bill S-13 be reported with amendments.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Kenny moved that clause 2 on page 1 be amended by replacing line 14 in the French version with the following:

"cants des produits du tabac. Y est assimilé son succes-".

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Kenny moved that clause 11 be amended on page 5, by replacing line 27 with the following:

"tives of health groups and such other".

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Kenny moved that clause 25 on pages 9 and 10 be amended:

(a) on page 9, by replacing lines 41 and 42 with the following:

"remuneration of directors and officers of the Foundation and"; and

(b) on page 10, by replacing line 27 with the following:

"two thirds of the members entitled to vote at that meeting".

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Kenny moved that clause 30 on pages 11 and 12 be amended:

(a) on page 11, by replacing line 42 with the following:

"further its objects, but nothing in this subsection"; and

Le président fait une déclaration et dépose deux documents auprès du greffier du comité: la pièce 5900 S2/S-13, 11 «10» — Une lettre du 11 mai 1998 de Alliance for Sponsorship Freedom; et la pièce 5900 S2/S-13, 11 «11» — Une lettre du 12 mai 1998 du Bureau d'information des producteurs ontariens de tabac jaune.

Les honorables sénateurs Kenny et Nolin font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Kenny dépose trois documents auprès du greffier du comité: la pièce 5900 S2/S-13, 11 «12» — Une lettre du 14 janvier 1998 adressée à M. Max Beck, directeur général, Place Ontario; la pièce 5900 S2/S-13, 11 — Un message du 17 janvier 1998 à l'intention de tous les groupes ayant des activités parrainées par des fabricants de produits du tabac; et la pièce 5900 S2/S-13, 11 «14» — Une coupure de l'édition du 9 décembre 1997 du Toronto Star intitulée «Don't bargain with tobacco companies».

À 18 h 45, le comité suspend ses travaux pour le dîner.

À 19 h 20, le comité se réunit à huis clos pour discuter de ses travaux futurs en ce qui a trait au projet de loi S-13.

À 19 h 30, le comité reprend sa séance publique.

L'honorable sénateur Nolin propose de faire rapport du projet de loi S-13 assorti d'amendements.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kenny propose de modifier l'article 2, à la page 1, en remplaçant la ligne 14 dans la version française par ce qui suit:

«cants des produits du tabac. Y est assimilé son succes-».

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kenny propose de modifier l'article 11, à la page 5, en remplaçant les lignes 26 et 27 par ce qui suit:

«la santé, de représentants du secteur de la santé, et des autres person-».

Après débat, la question mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kenny propose de modifier l'article 25 à la page 10:

(a) en remplaçant les lignes 3 et 4, par ce qui suit:

«ministrateurs et dirigeants de la fondation, déterminer»;

(b) en remplaçant la ligne 31 par ce qui suit:

«voter lors de cette assemblée.»

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kenny propose de modifier l'article 30 aux pages 11 et 12:

(a) à la page 11, en remplaçant la ligne 40 par ce qui suit:

«sent, ne l'oblige toutefois à déboursier»;

(b) on page 12, by replacing line 1 with the following:

“nothing in this subsection applies to other”.

The question being put on the motion it was agreed.

The Honourable Senator Kenny moved that clause 41, on page 15, be amended by replacing line 37, in the English version, with the following:

“advisory panel;”.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Kenny moved that clause 48, in the English version, be amended:

(a) on page 19, by replacing line 49 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”; and

(b) on page 20,

(i) by replacing line 2 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”,

(ii) by replacing line 5 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”,

(iii) by replacing line 8 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”, and

(iv) by replacing line 11 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s fifth”.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Kenny moved that clause 51, in the English version, be amended as follows:

(a) on page 21, by replacing line 48 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”; and

(b) on page 22,

(i) by replacing line 2 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s sec-”,

(ii) by replacing line 5 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s third”,

(iii) by replacing line 8 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s”, and

(iv) by replacing line 11 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s fifth”.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed that all other clauses, the preamble and the title carry.

It was agreed that Bill S-13, as amended, carry.

(b) à la page 12, en remplaçant la ligne 1 par ce qui suit:

«présent paragraphe ne s’applique pas à ses autres».

La question, mise aux voix, est adoptée.

L’honorable sénateur Kenny propose de modifier l’article 41, à la page 15, en remplaçant la ligne 37 dans la version anglaise par ce qui suit:

«advisory panel;».

La question, mise aux voix, est adoptée.

L’honorable sénateur Kenny propose de modifier l’article 48 dans la version anglaise:

(a) à la page 19, en remplaçant la ligne 49 par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»; et

(b) à la page 20,

(i) en remplaçant la ligne 2 par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»,

(ii) en remplaçant la ligne 5 par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»,

(iii) en remplaçant la ligne 8 par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-», et

(iv) en remplaçant la ligne 11 par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Foundation’s fifth».

La question, mise aux voix, est adoptée.

L’honorable sénateur Kenny propose de modifier l’article 51 dans la version anglaise de la façon suivante:

(a) à la page 21, en remplaçant la ligne 48 par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»; et

(b) à la page 22,

(i) en remplaçant la ligne 2 par ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s sec-»,

(ii) en remplaçant la ligne 5 par ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s third»,

(iii) en remplaçant la ligne 8 par ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s», et

(iv) en remplaçant la ligne 11 par ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s fifth».

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d’adopter tous les autres articles, le préambule et le titre.

Il est convenu d’adopter le projet de loi S-13 dans sa forme modifiée.



It was agreed that Bill S-13, as amended, be reported to the Senate with comments appended to the report.

At 8:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

Il est convenu de faire rapport au Sénat du projet de loi S-13, dans sa forme modifiée, en l'assortissant d'observations.

À 20 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière suppléante du comité,*

Nadine S. Huggins

*Acting Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

TUESDAY, May 12, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## SIXTH REPORT

Your committee, which was authorized to examine and report upon all matters relating to the future of the Canadian War Museum, including, but not restricted to, its structure, budget, name and independence, has, in obedience to its Order of Reference of November 25, 1997, proceeded to that inquiry and now tables its Subcommittee on Veterans Affairs' interim report entitled *Guarding History*.

Respectfully submitted,

Thursday, May 14, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-13, An Act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, April 2, 1998, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments and comments:

1. *Page 1, Clause 2*: Replace line 14 in the French version with the following:

«cants des produits du tabac. Y est assimilé son succes-».

2. *Page 5, Clause 11*: Replace line 27 with the following:

«tives of health groups and such other».

3. Pages 9 and 10, Clause 25:

(a) on page 9, replace lines 41 and 42 with the following:

«remuneration of directors and officers of the Foundation and »; and

(b) on page 10, replace line 27 with the following:

«two thirds of the members entitled to vote at that meeting.».

4. *Pages 11 and 12, Clause 30*:

(a) on page 11, replace line 42 with the following:

«further its objects, but nothing in this subsection»; and

(b) on page 12, replace line 1 with the following:

«nothing in this subsection applies to other».

5. *Page 15, Clause 41*: Replace line 37 in the English version with the following:

«advisory panel;».

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le MARDI 12 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé à faire une étude et à présenter un rapport sur toutes les questions ayant trait à l'avenir du Musée canadien de la guerre, incluant, sans s'y limiter, sa structure, son budget, son nom et son autonomie, a, conformément à son ordre de renvoi du 25 novembre 1997, entrepris cet examen et dépose maintenant le rapport intérimaire de son Sous-comité des anciens combattants intitulé *Guardiens de notre histoire*.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 14 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 2 avril 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes et commentaires:

1. *Page 1, article 2* : Remplacer la ligne 14 dans la version française, de ce qui suit :

«cants des produits du tabac. Y est assimilé son succes- ».

2. *Page 5, article 11* : Remplacer les lignes 26 et 27 de ce qui suit:

«la santé, de représentants du secteur de la santé, et des autres person- ».

3. *Page 10, article 25*:

a) remplacer les lignes 3 et 4, de ce que suit:

«ministrateurs et dirigeants de la fondation, déterminer»;

b) remplacer la ligne 31 de ce qui suit:

«voter lors de cette assemblée.».

4. *Pages 11 et 12, article 30*:

a) à la page 11, remplacer la ligne 40 de ce qui suit:

«sent paragraphe, ne l'oblige toutefois à débours»;

b) à la page 12, remplacer la ligne 1 de ce qui suit:

«présent paragraphe ne s'applique pas à ses autres».

5. *Page 15, article 41*: Remplacer la ligne 37 dans la version anglaise, de ce qui suit:

«advisory panel;».



6. *Pages 19 and 20, clause 48:* In the English version:

(a) on page 19, replace line 49 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”; and

(b) on page 20,

(i) replace line 2 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”,

(ii) replace line 5 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”,

(iii) replace line 8 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”, and

(iv) replace line 11 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s fifth”.

7. *Pages 21 and 22, Clause 51:* In the English version

(a) on page 21, replace line 48 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”; and

(b) on page 22,

(i) replace line 2 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s sec-”,

(ii) replace line 5 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s third”,

(iii) replace line 8 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s”, and

(iv) replace line 11 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s fifth”.

## Comments

Bill S-13 provides Parliament with an opportunity to deal with the worst health care crisis facing Canadians and, in particular, young people this country has ever faced. Health Canada tells us that almost 30 per cent of 15 to 19 year olds smoke. This committee believes that programs funded by S-13 may help prevent them from being among the 40,000 Canadians that Health Canada tells us die every year from smoking -related disease and illness every year. It is not just a question of 40,000 individuals but 40,000 families who have lost a father, mother, wife, husband, son, daughter, sister or brother.

This bill is supported coast to coast by over 120 health groups and organizations, including the Canadian Cancer Society, the Canadian Medical Association, the Lung Association and the Heart and Stroke Association. It is also a follow up to the Twenty Fourth Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Last year, the Committee examined Bill C-71, An Act of regulate the manufacture, sale, labelling and promotion of tobacco products.

The committee recommended the development of programs targeted at youth that are motivational, comprehensive, continuous

6. *Pages 19 et 20, article 48:* dans la version anglaise:

a) à la page 19, remplacer la ligne 49 de ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»

b) à la page 20:

(i) remplacer la ligne 2 de ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»,

(ii) remplacer la ligne 5 de ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»,

(iii) remplacer la ligne 8 de ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»,

(iv) remplacer la ligne 11 de ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s fifth».

7. *Pages 21 et 22, article 51:* dans la version anglaise

a) à la page 21, remplacer la ligne 48 de ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»;

b) à la page 22:

(i) remplacer la ligne 2 de ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s sec-»,

(ii) remplacer la ligne 5 de ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s third»,

(iii) remplacer la ligne 8 de ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s»,

(iv) remplacer la ligne 11 de ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s fifth».

## Commentaires

Le projet de loi S-13 donne au Parlement un outil pour répondre à l'une des pires menaces pour la santé des Canadiens et surtout des jeunes dans l'histoire de notre pays. Santé Canada nous informe que près de 30 p. 100 des jeunes de 15 à 19 ans fument. Le comité pense que les programmes subventionnés en vertu du projet de loi S-13 pourraient empêcher que ces jeunes fassent partie des 40 000 Canadiens et Canadiennes qui meurent chaque année, d'après les statistiques de Santé Canada, de maladies liées au tabac. Quarante mille victimes, mais aussi 40 000 familles qui sont en deuil d'un père ou d'une mère, d'un mari ou d'une femme, d'un fils, d'une fille, d'une soeur, d'un frère.

Le projet de loi est appuyé partout au Canada par plus de 120 groupes et associations de santé, notamment la Société canadienne du cancer, l'Association médicale canadienne, l'Association pulmonaire et la Fondation canadienne des maladies du coeur. Il donne suite au Vingt-quatrième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. L'an dernier, le Comité a étudié le projet de loi C-71, Loi réglementant la fabrication, la vente, l'étiquetage et la promotion des produits du tabac.

Le comité a recommandé l'établissement de programmes ciblés sur les jeunes, des programmes motivants, multifactoriels, suivis

and holistic, developed by young people and focussed on youth helping youth. Bill S-13 will provide the funding to do that.

The committee recommended that the government direct revenues to pre-teens and teenagers to prevent the development of what, for many, will become a lifelong habit. Bill S-13 will direct revenues to pre-teens and teenagers.

The committee recommended that the government find transitional funding to allow artistic, cultural and sporting groups to obtain alternatives to monies now provided by tobacco companies to sponsor their activities. Bill S-13 will provide that transitional funding.

The committee recommended the Foundation undertake studies to 1) examine the value and consequences of reclassifying tobacco as a narcotic or noxious substance, and 2) determine the impact of advertising and promotional activities on both brand preference and new markets, in particular, where young people are concerned. Bill S-13 will provide the funding for such studies.

Your committee is of the view that Bill S-13 fulfills the recommendations made last year. It provides a solution to protecting the health of young people and an opportunity for Parliament to solve the most pressing health problem facing our country and drain on our health care dollars.

Respectfully submitted,

et holistiques, créés par et pour les jeunes et misant sur l'entraide chez les jeunes. Le projet de loi S-13 prévoit des fonds pour appliquer ces mesures.

Le comité a recommandé que le gouvernement consacre de l'argent pour aider les préadolescents et les adolescents à ne pas acquérir une habitude qui devient pour beaucoup une habitude à vie. Le projet de loi prévoit l'affectation de fonds à des programmes pour préadolescents et adolescents.

Le comité a recommandé que le gouvernement trouve des fonds de transition pour les groupes artistiques, culturels et sportifs qui dépendent actuellement de commandites du tabac. Le projet de loi S-13 prévoit le versement de fonds de transition.

Le comité a recommandé que la Fondation entreprenne des études pour 1) examiner la pertinence et les conséquences d'une reclassification du tabac en tant que stupéfiant ou substance nocive et 2) déterminer les répercussions de la publicité et des activités subventionnées sur le choix des consommateurs et sur la création de nouveaux marchés, surtout en ce qui a trait aux jeunes. Le projet de loi S-13 prévoit des fonds pour ces études.

Votre comité est d'avis que le projet de loi S-13 répond aux recommandations formulées l'année dernière. Il offre une solution pour la protection de la santé des jeunes et aidera le Parlement à résoudre le problème de santé le plus pressant qui soit et qui draine les ressources sanitaires du pays.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, May 12, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill S-13, to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we are beginning consideration of Bill S-13, to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation. This is a bill much debated, much discussed and commented upon in the nation's media and elsewhere.

We are beginning a fairly intensive round of hearings on the bill. This morning we will hear from the principal sponsors of the bill, and then we will proceed to a discussion of what might be called the dimensions of the smoking problem in Canada, in respect of which we have a number of expert witnesses. This afternoon, we will be hearing from the tobacco industry and from a number of other witnesses who have a particular perspective on this bill.

For now, we will open consideration of this bill by hearing from its co-sponsors, our colleagues Senator Colin Kenny and Senator Pierre Claude Nolin, who will make an opening statement, after which I will invite questions from colleagues.

**Hon. Colin Kenny:** Honourable senators, it is a privilege to appear before this committee. I must confess that it is a bit unusual to be sitting at this end of the table. You all looked much friendlier when I was sitting at the other end. Here, I am a little less certain.

Why are we here today? We are here because 40,000 Canadians die every year from tobacco-related diseases. To put that in context, the next closest cause of preventable death in Canada is auto accidents, including drunk driving, which kills 4,000 Canadians per year. Tobacco-related disease, by a factor of 10, is the most important health crisis facing Canadians today.

Second, there are some disproportionalities that I would like the committee to think about. The federal government collects \$2.03 billion — that is 2,000 million dollars — per year from tobacco taxes, but it only spends \$10 million per year to combat youth smoking. This works out to half of 1 cent of every dollar the federal government collects from the sale of tobacco products.

It is very interesting to note that the federal government spends 33 cents per capita on youth education and cessation programs, and we have a 30 per cent smoking rate amongst young people in Canada. In the state of California, which has about the same population as Canada, they spend \$4 per capita, and they have a youth smoking rate of just under 11 per cent — think about it; just under 11 per cent.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 12 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie, se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour en faire l'étude.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Chers collègues, nous entamons aujourd'hui l'examen du projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie. Le projet de loi a fait l'objet d'un vif débat et de beaucoup de commentaires dans les médias et ailleurs.

Nous amorçons une série plutôt intensive d'audiences à son sujet. Ce matin, nous entendrons les parrains du projet de loi, puis nous passerons à des discussions visant à vous faire prendre conscience de l'ampleur du tabagisme au Canada, problème au sujet duquel nous entendrons plusieurs témoins experts. Cet après-midi, nous accueillerons des porte-parole de l'industrie du tabac et plusieurs autres témoins qui nous feront entendre différents sons de cloche.

Entamons tout de suite l'examen du projet de loi à l'étude en cédant la parole à ses coparrains, soit nos collègues sénateurs Colin Kenny et Pierre Claude Nolin, qui nous feront une déclaration, après quoi je vous invite à leur poser des questions.

**L'honorable Colin Kenny:** Chers collègues, c'est un privilège d'être ici aujourd'hui, bien que j'avoue ne pas être habitué de me trouver à ce bout-ci de la table. Vous avez l'air beaucoup plus amical quand je suis à l'autre bout. Assis ici, j'en suis un peu moins sûr.

Pourquoi sommes-nous ici aujourd'hui? Nous sommes ici parce que 40 000 Canadiens meurent chaque année d'une maladie liée au tabac. Par comparaison, la deuxième cause de décès évitable au Canada est l'accident de la route, y compris la conduite en état d'ébriété, qui tue chaque année 4 000 Canadiens. La maladie liée au tabac, qui cause dix fois plus de morts, est la plus importante crise qu'aient à affronter les Canadiens en matière de santé.

Par ailleurs, j'aimerais soumettre à la réflexion du comité certains chiffres éloquentes. Le gouvernement fédéral prélève 2,03 milliards de dollars — soit 2 000 millions de dollars — par année en taxes sur le tabac, mais il n'affecte que 10 millions de dollars par année à la lutte contre le tabagisme chez les jeunes. Cela revient à un demi-cent de chaque dollar que réalise le gouvernement fédéral à la vente de produits du tabac.

Il est très intéressant de noter que le gouvernement fédéral dépense 33 cents par tête d'habitant à des programmes-jeunesse et d'abandon de la cigarette et que le taux de jeunes fumeurs au Canada est de 30 p. 100. En Californie, qui a peu près la même population que le Canada, c'est 4 \$ par tête d'habitant que l'on consacre, et le taux de jeunes fumeurs est tout juste en deçà de 11 p. 100 — pensez-y un peu, un peu moins de 11 p. 100.

I would ask Senator Nolin, now, if he could describe the program for the day.

[Translation]

**Hon. Pierre Claude Nolin:** Honorable Senators, it is a pleasure for me as well to be here today. I must admit that I am accustomed to being on the other side of the table, but I will be more than happy to answer your questions.

As the Chairman mentioned at the start of the meeting, we have a rather full schedule today. We intend to thoroughly focus on this issue in order to fully understand the solutions that we are proposing in Bill S-13.

We will begin this morning by describing for you the extent of the problem. It is important for you to understand the growing problem of smoking among youth. You will be able to see for yourselves that programs aimed at combating the problem of smoking among young people are seriously underfunded. We will also be looking at the mortality rate and the harmful health effects associated with smoking as compared to other predictable causes of death. Lastly, we will examine this issue from an international perspective and look at the historical dimensions of this health crisis.

For Panel 2, the committee has invited representatives of the tobacco industry. It is important that we hear that views of these individuals since the aim of the bill is to implement tobacco industry objectives.

Panel 3 will provide the committee with an opportunity to consider some of the measures that have been taken in other jurisdictions, in California and in Massachusetts among others. We will hear from witnesses who will describe for us the steps taken by authorities in these two U.S. states to combat this problem.

Panel 4 will focus on the psychological aspects of smoking. We will look at the factors that motivate young people, in particular young girls, to take up smoking. We will see how positive programs have been developed, programs that need ongoing financial support.

A number of successful programs introduced have had to be terminated for lack of funding. It is important that the committee understand what motivates young people. Self-esteem, peer pressure, the desire, particularly among young girls, to stay slim, and why young people start smoking in the first place are all factors that need to be considered. Often, smoking is an act of rebellion against adults.

In Panel 5, we will examine the whole issue of tobacco company sponsorship of cultural and sporting events, as this is an important part of our bill. As you know, pursuant to Bill C-71, tobacco company sponsorship of such events will end this coming October 1. We will weigh the economic considerations and the importance of continuing to support, on a declining scale, activities which are important, among others, to the Quebec economy.

Je demanderais maintenant au sénateur Nolin de vous décrire le programme d'aujourd'hui.

[Français]

**L'honorable Pierre Claude Nolin:** Honorables sénateurs, cela me fait aussi plaisir de comparaître devant vous. J'ai plutôt l'habitude d'être de votre côté de la barricade, alors il me fera plaisir de répondre à vos questions.

Nous avons, comme le mentionnait notre président au début de la rencontre, un programme assez chargé. Nous avons l'intention de vraiment faire le tour de la question pour que vous soyez à même de comprendre les solutions que nous vous proposons dans le projet de loi S-13.

Dans un premier temps, il sera question ce matin de vous décrire l'ampleur du problème. Il est important que vous compreniez le problème grandissant de la propagation du tabagisme chez les jeunes. Vous allez être à même de comprendre que toute la question du sous financement de la programmation qui vise à combattre le tabagisme chez les jeunes est très urgente; le taux de mortalité et les effets néfastes pour la santé rattachés à la propagation du tabagisme comparé aux autres causes de décès prévisibles. Il sera enfin question de tout l'aspect international et des dimensions historiques à cette crise de la santé.

Le deuxième panel que le comité a convié, ce sont les représentants de l'industrie du tabac. Il serait opportun de nous entendre l'opinion de ces gens puisque ce projet de loi vise à mettre en oeuvre des objectifs de l'industrie du tabac.

Dans le troisième panel, il serait opportun que le comité se penche sur des propositions et des mesures mises en oeuvre dans d'autres juridictions, principalement aux États-Unis, entre autres, en Californie et au Massachusetts. Nous aurons le plaisir d'entendre des témoins qui viendront nous expliquer comment aux États-Unis, dans les deux états que j'ai mentionnés, les autorités s'y sont prises pour combattre ce fléau.

Le quatrième panel visera toute la question psychologique. Nous essaierons de comprendre ce qui motive les jeunes, surtout les jeunes filles, à commencer à fumer. Il serait opportun qu'on comprenne que des programmes positifs ont été mis en place et qui nécessite un apport de financement soutenu.

D'autres programmes à succès ont été mis en place et ils ont dû être terminés pour cause d'un manque de financement. Il serait important que le comité comprenne ce qui motive les jeunes. Toutes les questions d'amour-propre, les questions d'influence de leurs camarades; la question de perte de poids, surtout dans le cas des jeunes filles, et, enfin pourquoi les jeunes commencent à fumer. C'est souvent un acte de rébellion envers les adultes.

Dans le cinquième panel, puisque c'est une portion importante de notre projet de loi, nous nous tournerons vers la question du financement par les compagnies de tabac des activités culturelles et sportives. Comme vous le savez, le projet de loi C-71 mettra fin, dès le 1<sup>er</sup> octobre prochain aux commandites en provenance des compagnies de tabac. Nous vous expliquerons toute la dimension économique et l'importance de soutenir de façon dégressive ces activités qui ont une importance économique, entre autres, dans l'économie québécoise.



The final panel will examine the technical aspects of the bill. How will the foundation be administered? Undoubtedly you will have some questions for the witnesses because some appear to be of the opinion that our bill is unconstitutional. These hearings will show that this is indeed not the case.

At the conclusion of the panels, Senator Kenny and I will have some closing remarks and will answer any questions arising from the testimony heard during the course of today's and tomorrow's hearings.

[English]

**Senator Kenny:** You have before you, honourable senators, a copy of a summary of the proposed Tobacco Industry Responsibility Act. It should be available to everyone. It lays the bill out in a schematic form.

There are two reasons that this bill is going ahead. The first is that the Tobacco Act, Bill C-71, made no funding available to young people. The existing programs, in our view, are insufficient, and this bill endeavours to remedy that. Second, the phase-out period for the arts and sports groups was too short. Their funding will stop as of October 1, 1998. If you turn to page 2 of the bill, you will see that it provides for an extended phase-out period, reducing it 20 per cent a year for the next five years, which gives them a more reasonable period of time to find replacement sponsors.

Honourable senators, in a nutshell, that is why we are sponsoring this bill.

[Translation]

**The Chairman:** We have about 20 minutes remaining before we hear from our next witness. Are there any questions?

**Senator Lavoie-Roux:** Mr. Chairman, do you intend to invite the Health Minister to testify? Was he consulted and was he aware of the senators' plans to table this bill?

**The Chairman:** I will let either Senator Kenny or Senator Nolin tackle the second part of your question. As for the first part, we have already invited the Health Minister and the Industry Minister to testify on the bill before this committee. Unfortunately, these two ministers are out of the country at this time.

We have also invited officials from Health Canada to appear. Arrangements have not yet been finalized. We have not yet decided on a date or time for departmental officials to appear.

**Senator Lavoie-Roux:** The two ministers will not be away for three weeks. Is Minister Rock planning to be away for longer than that?

[English]

**The Chairman:** I cannot answer that question. I can tell you that both ministers have been invited, both have declined, and it is not yet certain whether we will have public servant officials from

Enfin, le dernier panel traitera des considérations techniques du projet de loi. Comment la fondation fonctionnera-t-elle? Vous aurez sûrement des questions à leur poser puisque une opinion circule à l'effet que notre projet de loi soit inconstitutionnel. Vous serez à même de comprendre pourquoi ce projet de loi est très constitutionnel.

À la toute fin, le sénateur Kenny et moi, nous nous emploierons à conclure et à répondre à toutes les questions qui auront été suscitées par les différents témoignages entendus pendant les audiences d'aujourd'hui et de demain.

[Traduction]

**Le sénateur Kenny:** Vous avez devant vous, chers collègues, un résumé du projet de loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac. Vous devriez tous en avoir reçu un exemplaire. Il fait ressortir les grands points du projet de loi.

Le projet de loi à l'étude a deux raisons d'être. La première, c'est le fait que la Loi sur le tabac, c'est-à-dire le projet de loi C-71, ne prévoyait pas de fonds pour les jeunes. Les programmes existants sont insuffisants, et c'est ce que cherche à régler le projet de loi. De plus, la période de transition prévue pour les groupes artistiques et sportifs était trop courte. Dès le 1er octobre 1998, ils ne toucheront plus rien. Si vous regardez à la page 2 du résumé portant sur le projet de loi, vous verrez qu'il prévoit une période de transition prolongée de cinq ans, les fonds baissant de 20 p. 100 par année durant cette période, ce qui donne un délai plus raisonnable aux groupes pour trouver d'autres commanditaires.

Ce sont là, chers collègues, les raisons pour lesquelles nous parrainons le projet de loi à l'étude.

[Français]

**Le président:** Il reste une vingtaine de minutes avant d'entendre notre prochain témoin. Est-ce qu'il y a des questions?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Est-ce votre intention, monsieur le président, d'inviter le ministre de la Santé à venir faire ses représentations? Est-ce qu'il a été consulté sur l'intention des deux sénateurs de présenter un tel projet de loi?

**Le président:** Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, je laisse le sénateur Kenny ou le sénateur Nolin y répondre. Pour ce qui est de la première partie, on a déjà invité le ministre de la Santé et le ministre de l'Industrie à comparaître au comité sur ce projet de loi. Ces deux ministres sont malheureusement à l'extérieur du pays.

On a également invité des fonctionnaires du ministère de la Santé. Jusqu'à ce jour, il n'y a pas de réponse précise. On n'a pas pu préciser une date ou une heure pour la comparution du ministère.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Les deux ministres ne seront pas absents trois semaines. Est-ce que le ministre Roch est sensé être absent pour une longue période?

[Traduction]

**Le président:** Je ne peux pas vous répondre. Je puis vous dire que les deux ministres ont été invités, que les deux ont décliné et qu'on ne sait toujours pas trop si des porte-parole de ces

one or the other, or from both departments. As of this moment, none has been scheduled, although the invitation has gone forward.

**Senator Kenny:** I would be pleased to respond to the question of Senator Lavoie-Roux.

Yes, there have been consultations with both Health Canada the Department of Finance. Both departments are very aware of the bill. The chair has advised you that they are not available now, and that is correct. I have been further advised that they do not expect to be available or to have their officials available for the duration of the hearings on this bill. In essence, I have been advised that they would sooner see this bill come forward and see what they have to say about it, and then intervene, if they feel it is appropriate to intervene, when it gets to the other place.

**Senator Cohen:** Senator Nolin, you mentioned in your opening statement that there are some people who feel the bill is not constitutional. I do not know if you can give me an answer in less than the 20 minutes allowed to us, but before we hear from other witnesses, I wish to know, generally, why these people feel it is not constitutional?

**Senator Nolin:** We will have ample time to get into that discussion when we hear from the proper witness; I am far from being the proper witness to answer that question. Let me say, however, that, like every other question that arises in this Parliament, the constitutional question is always there. Their main argument is based on the fact that it is a provincial matter, that it should not be dealt with by the Parliament of Canada. That is their principal objection.

**Senator Kenny:** Panel F will deal with the technical and legal aspects of it. We have a speaker's ruling before us. This bill is properly before the committee in every respect. The chair will confirm that. Constitutional questions will ultimately be decided in the courts and not by the Senate of Canada. Therefore, I ask you to keep your question in suspension until panel F is before us. We have purposely brought experts before the committee to answer those questions.

**Senator Cools:** Senator Kenny has answered some of my questions, but I would remind the chairman, and colleagues, that the committee is the master of its proceedings and it can call who it wishes. I am much more interested in hearing from these two witnesses, if they could give us supporting information, on how they developed the bill. You are the first witnesses, not the last, and this is your opportunity to be witnesses before us, in the traditional sense of the term "witness." Other questions can be put to other witnesses. I would expect that the chairman will be planning to call the various departments and the relevant ministers, and so on.

Perhaps, Senator Nolin, you can tell us, in political and social terms, why you think this bill is necessary.

ministères viendront témoigner. Pour l'instant, nous n'avons pas reçu de réponse affirmative, bien que les invitations aient été lancées.

**Le sénateur Kenny:** Je répondrai avec plaisir à la question du sénateur Lavoie-Roux.

Il y a effectivement eu consultation tant avec Santé Canada qu'avec le ministère des Finances. Les deux ministères sont très au courant du projet de loi. Le président vous a dit que les porte-parole des ministères ne peuvent pas venir pour l'instant, ce qui est parfaitement exact. J'ai par ailleurs appris que les deux ministres ne prévoient pas pouvoir comparaître durant les audiences portant sur le projet de loi à l'étude et que leurs fonctionnaires ne sont pas disponibles. En somme, ils préféreraient voir ce qu'on a à dire au sujet du projet de loi avant d'intervenir, s'ils le jugent nécessaire, dans l'autre Chambre.

**Le sénateur Cohen:** Sénateur Nolin, vous avez mentionné dans votre déclaration que, d'après certains, le projet de loi est inconstitutionnel. J'ignore si vous pouvez me répondre durant les 20 minutes qui nous sont allouées, mais avant d'entendre d'autres témoins, j'aimerais avoir une explication générale des raisons pour lesquelles on le juge inconstitutionnel.

**Le sénateur Nolin:** Nous aurons tout le temps voulu pour en discuter quand nous entendrons les témoins compétents à ce sujet. Je suis loin d'avoir les compétences requises pour répondre à votre question. Je me permets toutefois de préciser que le Parlement s'interroge toujours sur la constitutionnalité d'une mesure, quelle qu'elle soit. Essentiellement, ceux qui jugent le projet inconstitutionnel soutiennent que la question relève des provinces, plutôt que du Parlement du Canada. C'est là leur principale objection.

**Le sénateur Kenny:** Le groupe F vous parlera des aspects techniques et juridiques de la question. Le Président du Sénat s'est déjà prononcé à ce sujet. Le projet de loi à l'étude a donc été renvoyé en bonne et due forme au comité. La présidence vous le confirmera. En bout de ligne, ce sont les tribunaux qui décideront de la constitutionnalité, non pas le Sénat du Canada. Je vous demande donc de mettre cette question de côté jusqu'à ce que vous ayez entendu les témoins du groupe F. Nous avons formellement invité des experts à venir répondre à ces questions.

**Le sénateur Cools:** Le sénateur Kenny a déjà répondu, en partie, à mes questions, mais je tiens à rappeler au président et à mes collègues que c'est le comité qui décide de ses travaux et qu'il peut appeler à la barre ceux qu'il juge bon d'entendre. Je préférerais nettement apprendre de la bouche des deux témoins que nous avons devant nous actuellement, s'ils peuvent nous donner des faits à l'appui, ce qui les a motivés à déposer ce projet de loi. Vous êtes les premiers à comparaître, plutôt que les derniers, et voilà l'occasion rêvée pour vous d'agir en «témoins», dans le sens habituel du terme. Nous aurons d'autres questions à poser aux autres témoins. Le président prévoit certes inviter les divers ministères et ministres intéressés, et ainsi de suite.

Vous pouvez peut-être nous dire, sénateur Nolin, pourquoi vous jugez l'adoption du projet de loi à l'étude essentielle en termes politiques et sociaux.



[Translation]

**Senator Nolin:** Allow me to answer your question in the other official language. When the committee examined Bill C-71 last year, it noted two serious shortcomings. You may recall that the report of the Legal and Constitutional Affairs Committee mentioned these shortcomings.

Bill C-71 was adopted by the Senate just as the last Parliament was wrapping up. Everyone knows that this decision was fraught with political implications. The bill's main shortcoming was the lack of appropriate funding for positive programs aimed at young persons. The measures advocated were primarily coercive. The federal government would derive its authority over health care from its authority over criminal matters. This was the first major shortcoming.

[English]

**Senator Cools:** Is that in the legal field or in the criminal field?

**Senator Nolin:** The criminal field.

[Translation]

**Senator Nolin:** The second shortcoming came to light during consideration of Bill C-71. I am referring to the demise of tobacco company sponsorship of sporting and cultural events.

The identification by the legal and constitutional affairs committee of these two shortcomings prompted us to introduce this bill.

[English]

**Senator Kenny:** I draw to your attention the report tabled by Senator Corsairs, on behalf of the Legal and Constitutional Affairs committee last year, on Bill C-71, where the committee recommended that the government take further steps in precisely the areas that Senator Nolin has discussed, that the committee, at the time, recognized that the transition period for the groups that were dependent on tobacco funding was too short. They also recognized that the amount of resources being allocated to getting young people off tobacco was insufficient.

You will recall that, at the time I introduced amendments to Bill C-71, there was a rush to the election. The message came from the government that, if the Senate proceeded to adopt amendments and send the bill back to the House, the whole bill would be lost. We were required to decide whether we wanted half a loaf or a whole loaf. We are back here today before you, honourable senators, to get the other half of the loaf.

We are putting the case that the \$10 million that the government is spending on anti-smoking and cessation programs with young people, and the further \$10 million it is spending on enforcement, is simply not enough. There is something wildly disproportionate, and something wrong in our society, if we are having 40,000 people dying a year and we are only spending \$20 million to address the problem.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Permettez-moi de vous répondre dans l'autre langue officielle. L'an dernier, lorsque nous avons examiné le projet de loi C-71, deux lacunes nous sont apparues évidentes. Vous vous souviendrez que le rapport du comité des affaires juridiques et constitutionnelles a fait mention de ces lacunes.

Vous comprendrez que le projet de loi C-71 a été adopté par le Sénat à la toute fin du dernier Parlement. La dimension politique est bien comprise par tout le monde. La principale lacune était un financement approprié pour une programmation positive envers les jeunes. Cette dimension était absente du projet de loi C-71. C'était une mesure principalement coercitive, une approche pénale. Le gouvernement fédéral tire son pouvoir en matière de santé de son pouvoir en matière criminelle. Cette première lacune était majeure.

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** Est-ce du domaine juridique ou du domaine pénal?

**Le sénateur Nolin:** Du domaine pénal.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** La deuxième lacune a été bien identifiée lors de l'examen du projet de loi C-71, la Loi sur le tabac. C'est toute la question de la cessation des commandites par les compagnies de tabac des événements sportifs et culturels.

Notre projet de loi tire son origine de l'identification par le comité des affaires juridiques de ces deux lacunes.

[Traduction]

**Le sénateur Kenny:** J'attire votre attention sur le rapport déposé par le sénateur Carstairs, l'an dernier, au nom du comité des affaires juridiques et constitutionnelles, au sujet du projet de loi C-71. Le comité avait recommandé que le gouvernement prenne des mesures supplémentaires justement dans les domaines dont parle le sénateur Nolin. Le comité avait en effet reconnu à l'époque que la période de transition prévue pour que les groupes se trouvent d'autres commanditaires que les fabricants de tabac était trop brève. Il avait aussi reconnu que les ressources affectées à la lutte contre le tabagisme chez les jeunes étaient insuffisantes.

Vous vous souviendrez que, lorsque j'ai déposé des modifications au projet de loi C-71, des élections ont été déclenchées. Le message venu du gouvernement était que, s'il prenait le temps d'adopter des modifications et de renvoyer le projet de loi à la Chambre, le Sénat n'aurait pas le temps de l'adopter avant la dissolution. On nous demandait de choisir entre une demi-mesure ou pas de mesure du tout. Nous voilà donc de retour, chers collègues, pour faire adopter l'autre moitié.

Nous soutenons que les 10 millions de dollars consacrés par le gouvernement à des programmes d'abandon de la cigarette et de lutte au tabagisme chez les jeunes et les autres 10 millions de dollars consacrés à l'application de la loi sont tout simplement insuffisants. Quelque chose ne tourne pas rond dans la société qui consacre 20 millions de dollars seulement à un fléau qui tue 40 000 personnes par année.

Imagine it in terms of two airplanes crashing. If two 747 airplanes crashed this week, and every week for the next 52 weeks, the number of people involved would be 40,000. If Canadians were dying like that, we would be sitting here night and day trying to figure out a solution. We would not be talking about a \$120 million solution; we would be talking about really big bucks.

In all of World War II, only 43,000 Canadians died in combat, yet 40,000 Canadians die every year to somebody's marketing plan. Think about it. There is something disproportionate in the government's response to this problem. Therefore, what we have tried to do is to bring forward to you what is principally an effort to attack youth smoking. Nobody starts smoking at the age of 35, 43, 52; they start when they are kids of 9, 10, 11 years of age. That is where we must focus our effort.

The purpose of this legislation is to target those people at the community level, in combination with regional programs. As well, we would like to see the development of an impactful national media program. This bill provides for that opportunity.

An injustice was done by Bill C-71 to arts and sports groups, as well as to the farmers, who deserve to have time to move elsewhere for support or to move to other crops. You cannot just chop them off after 18 months. Five years is reasonable. We asked them how much time and money they needed. This was the best we could come forward with.

We are here today because we want this committee to consider the issue in the following context: Do you feel it is proportionate? Do you think we should be doing more to solve this problem? If so, is this bill the vehicle you want to use?

**Senator Cools:** You referred to the report by Senator Carstairs. I have a copy of that report in front of me. I believe you were referring to the 24th report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on Bill C-71.

I believe that you referred to the following paragraph:

In addition, your Committee strongly recommends that the government find, by public and private means, transitional funding to allow artistic, cultural and sporting groups to obtain alternatives to the monies now provided by tobacco companies to sponsor their activities.

These events are important to the people of Canada, and Canadians do not want them to cease. Your Committee recognizes that many groups have sacrificed and sought alternative funding over the past five years, and they should be congratulated. However, the urgency presently exists for those who accept tobacco sponsorship, and they will need

Supposez un instant que l'on compte au Canada, chaque semaine pendant un an, deux écrasements d'avion. Le nombre de décès serait de 40 000. Si les Canadiens mouraient en aussi grand nombre, nous siégerions nuit et jour pour trouver une solution. Il ne serait pas question de 120 millions de dollars, mais bien de montants astronomiques.

Durant toute la Seconde Guerre mondiale, 43 000 Canadiens seulement sont morts au front. Pourtant, 40 000 Canadiens sont tués chaque année par le plan de marketing des fabricants de tabac. Réfléchissez-y. La réaction du gouvernement ne correspond pas à l'ampleur du problème. Nous avons donc essayé de vous soumettre une solution qui vise avant tout à régler le problème du tabagisme chez les jeunes. Ce n'est pas à 43 ou à 52 ans que l'on commence à fumer, mais à 9, 10 ou 11 ans. C'est à ce groupe d'âge qu'il faut consacrer nos efforts.

Le projet de loi à l'étude cherche à atteindre les jeunes au niveau local, en combinaison avec les programmes régionaux. Nous aimerions aussi que soit mise sur pied une campagne nationale de publicité dans les médias qui aurait véritablement de l'effet. Le projet de loi à l'étude nous en fournit l'occasion.

Une injustice a été commise, dans le projet de loi C-71, à l'égard des groupes qui organisent des événements artistiques et sportifs ainsi qu'à l'égard des tabaculteurs, en ce sens que le temps qui leur était alloué pour se trouver d'autres commanditaires ou pour diversifier leurs cultures était insuffisant. On ne peut pas leur couper les vivres comme cela, au bout de 18 mois. Une période de cinq ans nous semble raisonnable. Nous leur avons demandé combien d'argent et de temps il leur fallait. C'était ce que nous pouvions leur proposer de mieux.

Nous sommes ici aujourd'hui parce que nous aimerions que votre comité se pose les questions que voici lorsqu'il examinera les enjeux. Estimez-vous que la réaction est à la mesure du problème? Devrions-nous faire plus pour régler le problème, selon vous? Dans l'affirmative, le projet de loi à l'étude est-il le moyen privilégié de le faire?

**Le sénateur Cools:** Vous avez parlé du rapport déposé par le sénateur Carstairs. J'en ai un exemplaire devant moi. Vous faisiez allusion, je crois, au 24<sup>e</sup> rapport du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant le projet de loi C-71.

Voici les recommandations dont vous parliez:

Par ailleurs, le comité recommande fortement au gouvernement de constituer, par des moyens publics et privés, un fonds provisoire pour soutenir les groupes artistiques, culturels et sportifs pendant qu'ils cherchent des sources de financement autres que les fabricants des produits du tabac qui commanditent actuellement leurs activités.

Les Canadiens attachent de l'importance aux événements artistiques, culturels et sportifs et ne tiennent pas à les perdre. Le comité admet que, depuis cinq ans, beaucoup de groupes délaissent le parrainage des compagnies de tabac et cherchent d'autres commanditaires, et qu'ils croient qu'il y a lieu d'applaudir à leurs efforts. Mais il y a urgence dans le cas de



both public and private support over the next three to five years.

I just wanted to put that on the record.

**Senator Callbeck:** You have presented some very alarming statistics this morning. I agree, as I am sure we all do, that more must be done in this area.

In Prince Edward Island, we have the highest rate of daily smokers of any province in Canada. That was confirmed by a Health Canada study.

I am wondering about the process. You mentioned \$60 million going to programs with emphasis on health education and smoking. How will that money get into the hands of the community groups? Is that something you wish to speak to this morning or will witnesses be addressing that?

**Senator Kenny:** The witnesses will be addressing that, but I would be happy to give you a short summary of that process.

One of the beauties of this bill is that it imposes a levy and not a tax. Therefore, the funds go directly from the tobacco manufacturers to the foundation, which is established in the bill. If it were a tax, the funds would go into the Consolidated Revenue Fund and would have to be appropriated out on a regular basis.

Later today, you will hear a witness from California who will describe how politicians there started taking the money out of the fund they had and diverting it for other purposes.

The proposed foundation will elect a board of directors, and the board will entertain applications from groups from across the country. In fact, the board will seek out applications, because one of the aims is to start at the local level; the aim is to establish programs in the YM-YWCAs, the Boys and Girls Clubs and in the schools.

You will hear witnesses who are expert in this area who will explain that you must attack the problem from a great many directions. There is no one solution; there is no silver bullet; there is no magic way to suddenly get all the adolescents in Canada to stop smoking.

You will hear experts describe the various reasons youngsters smoke. You will also hear them suggest that, to get them to change their behaviour, you need to create a range of programs, to respond to their different concerns and needs.

Senator Callbeck, we hope that a broad range of varying programs will exist across the country. We badly need a vehicle to communicate the successes and failures. One of the main problems, which has become apparent to Senator Nolin and I, is that, although we already have some terrific groups doing a marvellous job, they are missing money.

ceux qui comptent encore sur la commandite de l'industrie du tabac et qui auront besoin de l'appui financier des secteurs public et privé au cours des trois à cinq prochaines années pour s'en affranchir.

Je tenais simplement à en faire une lecture officielle.

**Le sénateur Callbeck:** Ce matin, vous nous avez présenté des données statistiques très alarmantes. Je suis d'accord avec vous — comme tous les autres, j'en suis convaincue — qu'il faut faire davantage dans ce domaine.

C'est à l'Île-du-Prince-Édouard que l'on trouve le plus fort taux de fumeurs par province au Canada. Cette donnée nous est confirmée par une étude de Santé Canada.

Je m'interroge sur le processus. Vous avez mentionné que 60 millions de dollars allaient à des programmes mettant l'accent sur l'éducation sanitaire et le tabagisme. Comment les groupes communautaires réussiront-ils à mettre la main sur cet argent? Est-ce une question dont vous nous parlerez ce matin ou dont nous parleront d'autres témoins?

**Le sénateur Kenny:** Les témoins vous en parleront, mais je peux vous décrire brièvement le processus.

Une des beautés du projet de loi à l'étude, c'est qu'il impose un prélèvement, plutôt qu'une taxe. Par conséquent, les fonds vont directement des fabricants de tabac à la fondation établie dans le projet de loi. S'il s'agissait d'une taxe, les prélèvements seraient versés dans le Trésor du Canada et il faudrait à ce moment-là voter des crédits périodiquement.

Tout à l'heure, vous allez entendre un témoin de la Californie vous décrire comment les élus là-bas ont commencé à prendre l'argent de ce fonds pour l'affecter à d'autres fins.

La fondation projetée aura un conseil d'administration élu qui étudiera les demandes de fonds de groupes de tous les coins du pays. En fait, le conseil ira lui-même à la recherche de demandeurs, parce que l'un des buts est d'agir au niveau local; on vise à établir des programmes par l'intermédiaire de l'Union chrétienne de jeunes gens, des clubs de garçons et filles et des écoles.

Vous entendrez des spécialistes du domaine vous expliquer qu'il faut au départ attaquer le problème de plusieurs directions à la fois. Il n'existe pas de solution unique, de panacée, de magie qui fera cesser tous les adolescents de fumer au Canada.

Vous entendrez des témoins vous décrire les diverses raisons pour lesquelles fument les jeunes. Ils vous diront que, pour convaincre les jeunes de changer de comportement, il faut adopter toute une gamme de programmes correspondant à leurs diverses préoccupations et à leurs besoins différents.

Sénateur Callbeck, nous souhaitons que tout un train de mesures soit adopté partout au pays. Le besoin d'un moyen de faire connaître les réussites et les échecs est criant. Une des principales difficultés que nous avons constatées, le sénateur Nolin et moi, c'est que, bien que nous ayons déjà des groupes fantastiques qui font de l'excellent travail, ils sont sous-financés.

I know of a group that is involved in disseminating information from one part of the country to another, and it is folding this week due to lack of funds. That makes no sense. We need these groups. I believe that our role as politicians is to facilitate this. We must facilitate the people who are working at the community level to implement the solutions that exist but which cannot be implemented because of lack of funding.

**Senator Callbeck:** Will there be representation from every province on the board of directors?

**Senator Kenny:** Not necessarily. The directors will be elected by the foundation. There will be provincial representation, but it is not specified in the bill that there be representation from every province. It will be up to the foundation to nominate and elect its own directors, as would any organization.

**The Chairman:** Senator Kenny and Senator Nolin, as co-sponsors of the bill, will have the right to appear as the final witnesses on this bill, to comment on testimony that we will have heard in the meantime.

Thank you, senators.

I will call the next witnesses to the table. Their panel numbers four, and they will discuss the dimensions of the smoking problem in Canada.

**Senator Lavoie-Roux:** I would like to express the wish that we regularly re-invite the ministers. I know that eventually, in the chamber and in the House of Commons, they will be able to express their opinion. However, we do not want to wait for a year and a half before this bill is adopted. We are getting close to the end of the session. Therefore, if there are corrections which must be made, we should make them.

**The Chairman:** Senator, if the ministers have a scheduling problem, they can be assured that this committee will do everything to accommodate their problem. If, however, it is a matter of policy or strategy on their part not to appear at this time before this committee, we must respect that. It is a private member's bill. The invitations have been extended. We have also told them that it is acceptable to the committee for officials to appear, should they so desire. We have received no assurance to date that those departments will be represented by either ministers or officials.

**Senator Lavoie-Roux:** Could the invitation be repeated?

**The Chairman:** The invitation will be re-issued, together with the record of your comments and what I take to be the sentiments of committee.

**Senator Kenny:** I am advised that it is not a scheduling problem but a matter of how they choose to approach the bill. However, please go ahead with the additional invitation, if you feel it is appropriate.

**The Chairman:** We will now hear a discussion of the dimension of the smoking problem in this country. We have with us four witnesses for that purpose.

Please proceed.

Je connais un groupe qui se charge de diffuser de l'information d'une région à une autre. Il devra fermer ses portes cette semaine parce qu'il manque de fonds. C'est insensé. Nous avons besoin de ces groupes. Notre rôle, en tant qu'élus, est de leur faciliter la tâche. Il faut aider ceux qui travaillent au sein des collectivités à mettre en place les solutions existantes qu'ils ne peuvent mettre en oeuvre par manque d'argent.

**Le sénateur Callbeck:** Chaque province sera-t-elle représentée au sein du conseil d'administration?

**Le sénateur Kenny:** Pas forcément. Les administrateurs seront élus par la fondation. Il y aura représentation des provinces, mais le projet de loi ne prévoit pas de représentants pour chaque province. Il appartiendra à la fondation de nommer et d'élire ses propres administrateurs, comme tout autre organisme.

**Le président:** En tant que coparrains du projet de loi, le sénateur Kenny et le sénateur Nolin ont le droit de revenir après tous les autres témoins commenter les témoignages que nous aurons entendus d'ici là.

Sénateurs, je vous remercie.

Je demanderais aux prochains témoins de se présenter à la table. Il s'agit du groupe de témoins numéro 4 qui nous entretiendra de l'ampleur du tabagisme au Canada.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** J'aimerais que nous réinvitions périodiquement les ministres. Je sais que, tôt ou tard, au Sénat comme à la Chambre des communes, ils pourront exprimer leur opinion. Toutefois, il ne faudrait pas que l'adoption du projet de loi à l'étude prenne un an et demi. La fin de la session approche. S'ils viennent périodiquement, s'il y a des corrections à apporter, nous pourrions le faire.

**Le président:** Sénateur, si les ministres ont un emploi du temps trop chargé, le comité fera tout ce qu'il peut pour s'y adapter. Par contre, s'ils ont décidé, sur le plan politique ou stratégique, de ne pas comparaître devant le comité, il faut respecter cette décision. Il s'agit d'un projet de loi d'intérêt privé. Les invitations ont été lancées. Nous avons également précisé que, s'ils le souhaitent, ils peuvent se faire remplacer par des fonctionnaires de leur ministère. Jusqu'ici, ces ministères ne nous ont pas donné l'assurance qu'ils seraient représentés soit par les ministres, soit par des fonctionnaires.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Pourriez-vous lancer à nouveau l'invitation?

**Le président:** Nous leur enverrons une nouvelle invitation, dans laquelle nous leur ferons part de vos observations et des sentiments du comité.

**Le sénateur Kenny:** On me dit que ce n'est pas tant l'emploi du temps que l'approche qui les empêche de comparaître. Toutefois, renouvelez votre invitation, si vous jugez qu'il y a lieu de le faire.

**Le président:** Nous passons maintenant à un examen de l'ampleur du problème du tabagisme au Canada. Nous accueillons quatre témoins.

Vous avez la parole.



[Translation]

**Mr. Louis Gauvin, Coordinator, Quebec Coalition for Tobacco Control:** Mr. Chairman, I want to thank you for inviting the Quebec Coalition for Tobacco Control to present its viewpoint on the contentious issue of tobacco use in Quebec. Before I continue, Senator Callbeck from Prince Edward Island mentioned her province's ignominious ranking. When it comes to smoking in Canada, her province is first and we are second, or vice versa. We also want to thank you for inviting us to speak to the bill sponsored by senators Nolin and Kenny.

We want to make it clear right away that we endorse the bill now before the committee. It is consistent with the coalition's demands since its inception. I will talk to you briefly about the coalition in a few moments.

The proposed legislation is currently the only federal initiative which proposes a financial solution to the sponsorship dilemma. As you may already know, Quebec's Finance Minister Bernard Landry has proposed a tobacco tax levy of \$12 million which would be invested in a fund to assist sponsorship of cultural and sporting events in Quebec. However, this amount is nowhere near enough. It is estimated that industry sponsorship represents an investment of \$25 million in the province. The bill now before us would certainly be a valuable adjunct from a financial standpoint.

Senator Kenny mentioned earlier that the bill provides for a substantial increase in funding of anti-smoking programs and campaigns which not only are underfunded today, but which have a difficult time keeping pace with the well-orchestrated, generously funded tobacco industry campaigns. The bill could also result in less tobacco advertising.

A few brief words now about our organization. Eight health-care groups came together two years ago to form the Quebec Coalition for Tobacco Control. Today, our membership includes 660 agencies and institutions from every region of the province of Quebec, including 250 municipalities, schools, school boards, hospitals, local community service centers, youth groups, student associations and community groups.

Membership requires that the board of directors of institutions or organizations, or in the case of municipalities, the municipal council, adopt a formal resolution duly moved and passed by board or council members.

Regarding the specific problem of smoking in Quebec, to understand the situation, it is important to recall two major events that have occurred in recent years. The first was the lowering of cigarette taxes in 1994 which cut the price of a pack of cigarettes by 50 per cent. The second was the 1995 Supreme Court ruling which heralded the return of tobacco advertising. Twenty years of hard work and anti-smoking and education efforts targeting young persons in particular were wiped out by these two decisions.

[Français]

**M. Louis Gauvin, coordinateur de la Coalition québécoise pour le contrôle du tabac:** Monsieur le président, je vous remercie d'avoir invité la Coalition québécoise pour le contrôle du tabac à donner son point de vue sur la situation difficile du tabagisme au Québec. Je vous donnerai quelques précisions tout à l'heure. Le sénateur Callbeck de l'Île-du-Prince-Édouard faisait référence au palmarès peu glorieux de sa province. Lorsqu'elle est première, nous sommes deuxième, et lorsque nous sommes premiers, elle est probablement deuxième dans les problèmes de tabagisme au Canada. Nous vous remercions aussi de votre invitation à donner notre avis sur le projet de loi parrainé par les sénateurs Nolin et Kenny.

Je dois dire tout de suite que nous appuyons le projet de loi proposé ce matin. D'abord parce qu'il inscrit dans le sens de nos réclamations depuis notre lancement. J'aurai l'occasion de vous présenter brièvement la coalition dans quelques instants.

Actuellement c'est également la seule initiative fédérale qui offre une solution financière au problème soulevé de la commandite. Peut-être êtes-vous déjà informés que le ministre des Finances du Québec, M. Bernard Landry, a proposé de prélever à même des taxes sur le tabac une somme d'argent équivalente à 12 millions de dollars pour la verser dans un fonds qui viendrait en aide aux événements culturels et sportifs commandités au Québec. Mais cela n'est pas suffisant. On estime, au Québec, à 25 millions ce que l'industrie investit en commandite. Le projet de loi déposé ce matin serait certainement un complément très utile sur le plan financier.

Le sénateur Kenny disait tout à l'heure que le projet de loi offre une augmentation substantielle des fonds pour des programmes et des campagnes de réduction du tabagisme, qui actuellement non seulement manque d'argent mais ont beaucoup de difficulté à se mesurer aux campagnes très bien faites et amplement financées de l'industrie du tabac. Enfin, cela pourrait contribuer à la réduction de la publicité de commandites sur le tabac.

Brièvement, la Coalition québécoise pour le contrôle du tabac a été lancée il y a deux ans par huit organismes de santé. Il y a 660 organismes et institutions qui sont membres de la coalition, qui viennent de toutes les régions du Québec. Nous avons 250 municipalités membres, des écoles, des commissions scolaires, des hôpitaux, des CLSC, des groupes de jeunes, des associations d'étudiants et des groupes communautaires.

Tous les membres de la coalition, pour devenir membres, ont complété une résolution formelle de leur conseil d'administration, et dans le cas des municipalités, du conseil de ville, qui a été dûment proposée et appuyée par les plus hautes autorités de ces institutions.

Maintenant, abordons plus spécifiquement le problème du tabagisme au Québec. Pour comprendre la situation qui prévaut, il est important de se rappeler deux événements majeurs ces dernières années. Le premier étant la baisse des taxes en 1994, qui a eu pour effet de réduire de moitié le prix du paquet de cigarette. En 1995, la décision de la Cour suprême autorisait le retour de la publicité. Ainsi 20 ans d'efforts, de prévention et d'éducation du tabagisme auprès des jeunes en particulier ont pu être annulés par ces deux

While the Supreme Court reinstated the right of tobacco companies to advertise their product, sponsorship was something that had never been restricted or prohibited. Sponsorship continues and is a growing phenomenon.

Given the funding available, it is difficult for anti-smoking programs to present themselves as an attractive alternative. Last year, Jacques Villeneuve wore the colours of a cigarette company. The lasting image was one of a hero and his car decked out in the colors of a tobacco company.

Once again this year, Montreal will play host to the Grand Prix. At one time, Rothman's sponsored this event, but this year, the race will be known as the Players Grand Prix. Undoubtedly the same can be said for every major Canadian city, be it Montreal, Toronto, or Vancouver, but at certain times of the year, we get the impression that these cities become one big cigarette advertisement.

Why does the industry choose automobile racing as an advertising medium? The answer can be seen here on this overhead:

The Formula 1 car is the most powerful advertising space in the world.

That just about says it all. This ad appeared in the July 14, 1994 edition of the *Tobacco Reporter*. It urges tobacco companies to sponsor a Formula 1 car because it is the most powerful advertising space in the world, not to mention a lucrative investment for them. For anywhere from \$50,000 up to \$40 million, a company can have its name on a car or even own the entire vehicle. BAT, the British multinational, went so far as to purchase Tyrrell and its stable of racing cars for \$500 million US. Therefore, advertising must be more than a little profitable for the industry.

The next slide shows the Grand Prix in Trois-Rivières. I attended this event last year and if you take a look just next to the winner's arm, you will see a father and son. Many children attend these events. Children come to expect tobacco companies to invest in events of this nature.

These days, the newspapers are running a contest for young persons to test drive a Formula 1 simulator. They can enter to win a trip to an Indy Cart race in California. It is estimated that tobacco companies spend \$60 million on sponsorship in Canada, and \$25 million in Quebec alone. Let us take a closer look at how major cities come to resemble giant cigarette packages.

Consider the former Players International Tennis Championships. Du Maurier has now taken over as of the sponsor of this tournament. The next slide shows the Matinee International. The stands and the seats are decked out in the colors of the cigarette package. It is as if the spectators are sitting squarely in the middle of a cigarette package.

décisions, ces deux événements. Même si la Cour suprême a autorisé le retour de la publicité sur les cigarettes, la commandite, elle, n'avait jamais été restreinte ou interdite. Bien sûr, elle se poursuit toujours et de plus en plus.

En fait, il est difficile avec les moyens dont on dispose pour des programmes de prévention de se mesurer, si vous voulez jeter un coup d'oeil aussi attrayantes. L'an dernier, Jacques Villeneuve portait les couleurs d'une marque de cigarettes. Alors vous voyez le héros, vous voyez la voiture du héros, qui porte les mêmes couleurs.

Le Grand Prix de Montréal reviendra cette année. À l'époque c'était Rothman's, cette année c'est le grand prix Players de Montréal. Ici on voit l'événement Players. Nous continuerons tout à l'heure, mais vous verrez que toute la ville de Montréal, mais c'est vrai sans doute pour Toronto, pour Vancouver et toutes les grandes villes canadiennes, nous avons l'impression durant certaines saisons que les villes sont devenues des paquets de cigarettes géants.

Pourquoi le sport automobile? La réponse figure sur cette acétate. On peut y lire:

The Formula 1 car is the most powerful advertising space in the world.

Rien de moins. Cette publicité est parue dans la revue *Tobacco Reporter* du 14 juillet 1994. Elle invite les compagnies de tabac à financer une voiture de Formule 1 parce que c'est l'espace publicitaire le plus puissant au monde et cela rapporte. Pour la modeste somme de 50 000 \$, et peut-être jusqu'à 40 millions de dollars, vous pouvez avoir votre nom ou tout une voiture. Et même BAT, la grande compagnie multinationale britannique s'est même offert une compagnie, Tirel, une écurie de course automobile pour 500 millions de dollars US. Il faut tout de même que cela rapporte un peu.

Le prochaine diapositive nous montre le Grand Prix de Trois-Rivières. J'étais au Grand Prix de Trois-Rivières l'an dernier, et si vous jetez un coup d'œil vers le haut, du côté est des bras du vainqueur, un père et son fils. Il y a beaucoup d'enfants sur le site de ces événements. Cela prépare déjà les enfants à trouver normal que les compagnies de tabac investissent dans des événements de cette envergure.

Actuellement, on peut trouver dans les journaux une offre faite aux jeunes d'essayer un simulateur de voiture de Formule 1. Ils peuvent s'inscrire pour gagner un voyage au Indy Cart, en Californie. Au Canada, on estime à 60 millions le coût des commandes. Au Québec, 25 millions sont investis. Voyons quelques exemples de la façon dont les grandes villes ont l'air de paquets de cigarettes géants.

Vous avez les Internationaux de tennis Players — cette publicité est maintenant passé maintenant c'est du Maurier. La diapositive suivante vous montre les Internationaux Matinée. Voyez les couleurs des estrades et des sièges, c'est exactement un paquet de cigarettes: vous êtes enveloppés dans un paquet de cigarettes.



The following two slides show the du Maurier Arts Foundation which sponsors approximately 215 events across Canada, including the du Maurier tennis championships which will be held this coming August.

Mr. Claude Cossette, a Quebec pioneer in the field of communications, and Mr. Normand Turgeon, a professor of marketing, are of the opinion that sponsorship encourages young people to start smoking. According to Claude Cossette, young people are brainwashed in primary school into believing that smoking is bad for them. However, when it comes to interesting cultural and sporting events, tobacco, which once had such a bad reputation, is seen as having positive qualities. Tobacco manufacturers look favorably upon sponsorship because it allows them to associate well-known personalities with cigarette brands. Last year, Jacques Villeneuve's name became synonymous with Rothman's. This year, Martina Hingis will lend some luster to the du Maurier Grand Prix. Tobacco is transformed from a product which damages people's lungs to something which, in the minds of young people, is synonymous with a great sports performance, courage and strength. This type of persuasion is insidious because in the minds of young people, the sponsor's products ultimately take on the characteristics of the events or the sports hero.

The return of tobacco advertising and ongoing tobacco sponsorship in Quebec has produced the following results: 13,000 deaths a year, or 30 a day, directly attributable to smoking.

Over the past five years, the number of young people ages 11 through 17 who smoke has doubled, up from 19 per cent to 38 per cent. A total of 200,000 young people, or an additional 20,000 a year, are now hooked on cigarettes. This is the equivalent of one full school bus of young persons a day becoming addicted to cigarettes. Among young adolescent girls, 45 per cent, or one in two, smoke. Five years ago, among 11- to 13-year-olds, the figure was 12 per cent. Today, 32 per cent of youths in this age group smoke. They are the adult smokers of tomorrow.

Mr. Turgeon surveyed approximately 150 companies which rely on tobacco sponsorship. He found that sponsorship was intended to increase sales. We have no doubt about that whatsoever. When we respond that this is not what tobacco manufacturers are claiming — no doubt that is what they will tell us this afternoon — his answer is that tobacco companies are simply not telling the truth.

The du Maurier Summer Jazz Festival, the Matinee fashion foundation, the Just for Laughs Festival and fireworks spectacles are just some of the sponsored events taking place across Canada.

In Australia, which has adopted the foundation model, all professional and amateur sports teams now receive financial assistance from foundations and instead of promoting tobacco, they are involved in anti-smoking efforts. The Australian football league is now 100 per cent smoke free. A young women's basketball team is involved in promoting anti-smoking slogans.

Les deux diapositives suivantes vous montrent les Arts du Maurier qui subventionnent au Canada quelques 215 événements un peu partout dont les Internationaux de tennis du Maurier qui commenceront très prochainement, je crois au mois d'août.

M. Claude Cossette, un pionnier de la communication au Québec, et M. Normand Turgeon, un professeur de marketing, considèrent que la commandite fait mousser les ventes et encourage les jeunes à fumer. Claude Cossette nous raconte qu'à l'école primaire, on a lavé le cerveau des jeunes. On leur a dit que la cigarette, c'était mauvais. Mais quand ils sont dans des événements culturels et sportifs qui sont intéressants, le tabac qui était un produit mal vu, finit par acquérir des qualités positives. Si la commandite est intéressante pour les fabricants de tabac c'est qu'elle associe des noms de cigarettes à des grands noms. Jacques Villeneuve valorisait Rothman's l'an dernier; cette année le Grand Prix Players de Montréal, ou Martina Hingis va valoriser le Grand Prix du Maurier. «D'encrasse» poumon, le tabac devient subtilement dans la tête des jeunes synonyme de performance sportive, de courage et de force. Cette forme de persuasion est sournoise parce que lorsque le jeune se détend, les produits du commanditaire finissent par acquérir les qualités de l'événement ou du héros.

Les conséquences d'un retour de la publicité et du maintien de la commandite au Québec donnent ceci: 13 000 décès par année attribuables au tabagisme, 30 par jour.

La consommation chez les jeunes de 11, 12 à 17 ans, a doublé au Québec depuis cinq ans. Elle est passée de 19 p. 100 à 38 p. 100. Il y a 200 000 jeunes qui sont maintenant accrochés à la cigarette. C'est 20 000 jeunes à chaque année. C'est un autobus scolaire de jeunes par jour qui sort d'une compagnie accrochés au tabac. Chez les filles, vous en avez 45 p. 100, presque une sur deux. À 11, 13 ans, il y en avait 12 p. 100 il y a cinq ans, aujourd'hui, il y en a 32 p. 100 qui fument et ce sont les fumeurs adultes de demain.

M. Turgeon a réalisé une enquête auprès de quelque 150 entreprises qui commanditent le tabac. Il dit que les commandites visent à augmenter les ventes. Nous en avons la certitude. Quand on lui dit que ce n'est pas ce que les manufacturiers de tabac prétendent — sans doute viendront-ils nous le dire cet après-midi — il affirme qu'ils ne disent pas la vérité.

Du Maurier Festival de jazz cet été, Fondation mode Matinée, Festival juste pour rire et le Festival des feux d'artifice, on retrouve tous ces événements un peu partout au Canada.

En Australie, où on suit le modèle des fondations, toutes les équipes sportives professionnelles et amateurs sont maintenant incluses dans des fondations qui leur viennent en aide et au lieu de faire la promotion du tabac, ils font la promotion d'un programme de cessation du tabagisme. On voit les quelques lettres ici: Quit smoking. On voit que ces gens sont maintenant 100 p. 100 smoke free, c'est le Australian football league. On voit ici encore une équipe de basketball de jeunes filles qui fait la promotion de slogans antitabac.

In the medium and long-term, we hope that Bill S-13 reduces the visibility of tobacco products so that perhaps one day other children, like Gabriel who is eight years old, will be able to draw their inspiration from Lucky Luke and threaten a cigarette with the following words: Do not smoke or I will turn you into Swiss cheese.

[English]

**Ms Cynthia Callard, Executive Director, Physicians for a Smoke-Free Canada:** I should say at the outset that although I am executive director of Physicians for a Smoke-Free Canada, I am not a physician. My job is not to treat tobacco disease. I have been asked by my members, who spend their days doing that, to do something they consider more effective and certainly more humane, which is to work on prevention.

No matter how hard I work over the next decade, I will not be able to accomplish what you and your colleagues can do in one week.

[Translation]

I endorse this bill, but it is up to you and your colleagues to implement it.

[English]

By passing this bill, you can avert much more human suffering than a doctor can in a lifetime. I have been given 10 minutes to speak on the impact of smoking. It takes much less than 10 minutes to remind you of the ultimate impact of cigarettes — tobacco kills.

I have on the chart here, the breakdown of the deaths in Canada this year.

[Translation]

Tobacco kills 40,000 Canadians every year.

[English]

It kills one in two smokers; it is responsible for one in five Canadian funerals. Tobacco causes all the diseases that are listed on the cigarette package, but it causes a lot more. When drugs like thalidomide, or devices like the Dalkon shield, and so forth, were found to cause diseases, they were taken off the market or they came with extra warnings. On this package, and all the others like it, there is no warning about gangrene, there is no warning about impotence or ear infections in children, or miscarriages or cancer of the cervix.

One of the dilemmas in my job is that, when you speak about the deaths caused by tobacco, eyes tend to glaze over. Somehow these deaths have become normalized. We know this already, we have heard it for years, we do not care any more.

I do not fully understand the acceptance of tobacco deaths. Senator Kenny referred earlier to "proportionality." The numbers attributed to alcohol deaths include traffic accident deaths,

À moyen et à long terme, nous souhaitons que le projet de loi S-13 amène une moins grande visibilité des produits du tabac et peut-être qu'un jour, d'autres enfants, comme Gabriel qui a huit ans, pourront s'inspirer de Lucky Luke et menacer une cigarette en lui disant: ne fume pas sinon je te transforme en passoire. En anglais on pourrait dire: «Do not smoke or I will turn you into Swiss cheese.»

[Traduction]

**Mme Cynthia Callard, directrice générale, Médecins pour un Canada sans fumée:** Je précise au départ que, bien que je sois directrice générale de Médecins pour un Canada sans fumée, je ne suis pas moi-même médecin. Mon travail ne consiste pas à traiter des maladies liées au tabac. J'ai été priée par les membres de mon organisme qui passent leur journée à le faire de faire quelque chose de plus efficace et, certes, de plus humain, soit de faire de la prévention.

Quelle que soit l'ardeur que je mettrai au travail au cours de la prochaine décennie, je ne pourrai jamais accomplir ce que vous et vos collègues pouvez faire en une seule semaine.

[Français]

Je ne peux qu'appuyer ce projet de loi mais c'est vous et vos collègues qui peuvent le mettre en vigueur.

[Traduction]

En adoptant le projet de loi à l'étude, vous pouvez éviter beaucoup plus de souffrance humaine que ne le pourrait un médecin durant toute une vie. On m'a alloué 10 minutes pour parler de l'impact du tabagisme. Je n'ai pas besoin de dix minutes pour vous dire quel est l'impact ultime de la cigarette — le tabac tue.

J'ai ici un tableau qui donne une ventilation des décès survenus au Canada cette année.

[Français]

Le tabac tue 40 000 Canadiens et Canadiennes chaque année.

[Traduction]

Le tabac tue un fumeur sur deux; il est responsable de la mort d'un Canadien sur cinq. Le tabac cause toutes les maladies qui sont énumérées sur l'emballage des cigarettes, mais ses effets ne s'arrêtent pas là. Quand on s'est rendu compte que des médicaments comme la thalidomide ou des dispositifs comme le bouclier de Dalkon, entre autres, causaient des maladies, on les a retirés du marché ou on a multiplié les mises en garde. Sur l'emballage que voici et sur tous les autres comme lui, rien ne prévient contre la gangrène, contre l'impuissance ou contre les otites chez les enfants, contre les avortements spontanés ou le cancer du col de l'utérus.

Une des difficultés de mon travail, c'est que, lorsqu'on parle de décès causés par le tabac, les gens ont tendance à perdre intérêt. On s'est en quelque sorte fait à l'idée de ces morts. Nous le savons déjà, on nous l'a dit pendant des années, ne nous embêtez plus avec cela.

Je n'arrive pas à comprendre tout à fait comment on peut accepter les morts dues au tabac. Le sénateur Kenny a parlé tout à l'heure du manque de correspondance entre le but et les moyens.



therefore, they need some reconfiguring. No matter how you shape it, tobacco is far and away the leading cause of preventable death.

The scale is daunting. For each of the 40,000 Canadians who die from smoking each year, each has 15 years of life. If you consider the number of life years lost in Canada every year, that is 640,000 life years lost. Line them up and pass them into the history, you end up at 638,000 B.C. Even if all those who die of AIDS and car accidents are 10 years old, and you are looking at a much longer life expectancy, you only come up with 10,000 or 15,000 years of life. Tobacco eclipses all other preventable causes of death.

Why do we accept these deaths? Do we assume that somehow those who die are complicit, that this is a choice made by them? Some who will appear before you will make that argument. I want you to look at the third leading cause of death — again, related to smoking. In this case, the cause of death is not primary smoking but second-hand smoking. About four months ago, the report that I am showing you came out. It is one of the most significant contributions to public health knowledge. It is a California-based study. This exhaustive review looks at the causes of second-hand smoke.

I mentioned that tobacco kills, but it also kills non-smokers. It chokes them, it clogs up their arteries with plaque that causes heart attacks and strokes. It rots out their lungs with cancers. Tobacco kills one in two smokers, but it also kills about one in 5,000 non-smokers.

Four times as many Canadians die from smoking as die from industrial accidents. Every three days, a Canadian baby dies from sudden infant death syndrome caused by smoking in the home. Two infants die every month from bronchitis or pneumonia triggered by smoking in the home. Looking at these numbers, you will not be surprised when the tobacco industry does not support the kind of initiative which will fund this kind of research into tobacco in Canada.

Children are the most susceptible to second-hand smoke because their immune systems and their lungs are more vulnerable. Second-hand smoke not only kills children, it makes them sick. About 1,000 children are sick every day from diseases caused by smoking. One half of Canadian children live in smoky homes. Only 20 per cent of Canadian homes with kids are kept smoke free.

In California, where they have had programs funded by this kind of levy for a decade, the situation has changed enormously. Where 20 per cent of Canadian homes are smoke free, 85 per cent

Le nombre de décès attribués à l'alcool inclut les morts dues à des accidents de la circulation. Il faut donc jusqu'à un certain point organiser les données autrement. Mais, quelle que soit la manière dont vous organisez les données, le tabac est de loin la principale cause de décès que l'on aurait pu éviter.

Les chiffres sont éloquentes. Chacun des 40 000 Canadiens qui meurent du tabagisme chaque année a perdu 15 ans de sa vie. Si additionnez le nombre d'années de vie perdues au Canada chaque année, cela représente 640 000 années. Si vous les mettez bout à bout et que vous reculez dans le temps, vous vous retrouvez en l'an 638 000 avant Jésus-Christ. Même si tous ceux qui meurent du sida et des accidents de la route ont dix ans — et qu'ils ont donc une espérance de vie beaucoup plus longue —, si vous additionnez les années de vie perdues, vous n'arriverez qu'à 10 000 ou 15 000. Le tabac devance — et de loin — toutes les autres causes évitables de décès.

Pourquoi acceptons-nous ces décès? Supposons-nous une complicité de la part de ceux qui meurent, qu'il s'agit pour eux d'un choix? Certains de ceux qui comparaitront devant vous ne vont pas manquer de vous présenter cet argument. J'aimerais que vous examiniez la troisième principale cause des décès — encore une fois liée au tabagisme. Elle n'est pas liée au tabagisme primaire, mais au tabagisme secondaire. Le rapport que j'ai ici, publié il y a quatre mois environ, représente l'une des initiatives les plus importantes en matière de santé publique. Il s'agit d'une étude californienne qui examine en profondeur les causes du tabagisme secondaire.

J'ai dit que le tabac tue, mais il tue également les non-fumeurs; il les étouffe, cause la formation de plaques dans leurs artères — ce qui entraîne des crises cardiaques et des accidents cérébrovasculaires — il provoque le cancer du poumon. Le tabac tue un fumeur sur deux, mais tue également près d'un non-fumeur sur 5 000.

Quatre fois plus de Canadiens meurent du tabagisme que d'accidents du travail. Tous les trois jours, un bébé canadien est victime de la mort soudaine du nourrisson causée par le tabagisme à la maison. Deux nourrissons meurent chaque mois de bronchite ou de pneumonie déclenchée par le tabagisme à la maison. Il suffit d'examiner ces chiffres pour comprendre la raison pour laquelle l'industrie du tabac n'appuie pas le genre d'initiative qui permettrait de financer cette sorte de recherche sur le tabac au Canada.

Les enfants sont les plus sensibles à la fumée secondaire, à cause de la plus grande vulnérabilité de leur système immunitaire et de leurs poumons. La fumée secondaire tue non seulement les enfants, mais les rend malades. Près de 1 000 enfants tombent malades chaque jour à cause du tabagisme. La moitié des enfants canadiens vivent dans des maisons enfumées, puisque seulement 20 p. 100 des maisons canadiennes où vivent des enfants sont sans fumée.

En Californie, la situation a considérablement changé grâce aux programmes financés par ce genre de prélèvement en vigueur depuis une décennie. Vingt pour cent des maisons canadiennes

of Californian homes are smoke free and 80 per cent of the children there live in smoke-free homes.

Let us deal with kids for a second. The thing about smoking is that, although it usually kills you when you are an adult, nicotine addiction is a disease that only children catch. You will not have seen this graph before, although it is based on Health Canada statistics, because they did not publish it in their report. It shows that almost 30 per cent of 13 and 14-year-old girls — still children in my view — are smoking. What Health Canada did not reveal was the 14 per cent who are beginner smokers. These are children who have smoked in the last month but have not smoked 100 cigarettes.

The statistics for 18 and 19-year-old girls show that only 30 per cent of them smoke, however, those girls have moved up the line from being beginner smokers to kids who smoke every other day, to every day. They are snared by the marketing of cigarette companies when they are 13, but they are fully hooked by the time they are 19.

When the tobacco industry claims that the statistics do not show an increase in new smoking, I refer you to this graph, which came from RJR-Macdonald Inc. It was a leaked document, which I will table with the clerk. It does not look at children smoking, it looks at young adults smoking, the 19 to 24-year-olds. In 1996, it shows that the kids in the previous survey, the older ones at age 17, two years later were smoking at phenomenally increased rates.

Why are kids smoking more and more? Part of the story came out in American court documents; the fact is that today's cigarettes are more addictive. Today's cigarette is made from tobacco that is selected to have proportionately more nicotine in it, to have the right kind of nicotine, and to deliver the right kind of free nicotine, through the addition of ammonia and other ingredients, which maximizes its addictive potential.

We have the American court documents that talk about adding ammonia. Those documents prompted me to use the access to information provisions to find out what Health Canada's chemical analysis showed.

This document showed that the tobacco industry clearly controlled the amount of nicotine in cigarettes. However, this study, which is more interesting, says that the nicotine levels in cigarettes are directly related to ammonia levels. The scientist says that the most striking feature of his analysis is what appears to be a strong, linear relationship between mainstream ammonia and nicotine contents. The higher the ammonia content, the higher the nicotine content. The higher the free nicotine content, the more addictive the cigarettes.

Cigarette manufacturers may deny that they add the ammonia, but the fact is that they purchase it from processing plants that are

sont sans fumée contre 85 p. 100 des maisons californiennes et 80 p. 100 des enfants californiens vivent dans des maisons sans fumée.

Attardons-nous quelques instants sur les enfants. Habituellement, le tabagisme vous tue lorsque vous êtes adultes, mais l'accoutumance à la nicotine est une maladie que seuls les enfants attrapent. Vous n'avez jamais vu ce graphique, bien qu'il soit fondé sur des statistiques de Santé Canada, car ce ministère ne l'a pas publié dans son rapport. Il montre que près de 30 p. 100 des filles de 13 et 14 ans — qui sont toujours des enfants, à mon avis — fument. Ce dont Santé Canada ne parle pas, ce sont des 14 p. 100 qui sont fumeuses débutantes. Il s'agit d'enfants qui ont fumé au cours du mois écoulé, mais qui n'ont pas fumé 100 cigarettes.

Les statistiques visant les filles de 18 et 19 ans indiquent que seulement 30 p. 100 d'entre elles fument; toutefois, ces filles sont passées du stade de débutantes à celui des jeunes qui fument tous les deux jours et à celui de ceux qui fument tous les jours. Ces jeunes filles sont alléchées par le marketing des sociétés de cigarettes, lorsqu'elles ont 13 ans, mais sont complètement accrochées lorsqu'elles atteignent l'âge de 19 ans.

Lorsque l'industrie du tabac prétend que les statistiques ne révèlent pas d'augmentation du nombre de nouveaux fumeurs, je vous renvoie à ce graphique qui provient de RJR-Macdonald Inc. C'est un document qui a transpiré et que je vais remettre à la greffière. Il ne vise pas les enfants fumeurs, mais les jeunes adultes, la tranche des 19 à 24 ans. En 1996, on s'aperçoit que les jeunes visés par le précédent sondage — les plus âgés, 17 ans — fument beaucoup plus, deux années plus tard.

Pourquoi les jeunes fument-ils de plus en plus? Des documents de procédure américains en expliquent partiellement la raison; le fait est que les cigarettes d'aujourd'hui créent davantage d'accoutumance. Elles sont fabriquées à partir de tabac choisi parce que proportionnellement parlant, il renferme plus de nicotine, la bonne sorte de nicotine et fournit le bon genre de nicotine libre, grâce à l'ajout d'ammoniaque et d'autres ingrédients qui en maximisent le potentiel d'accoutumance.

Ces documents de procédure américains qui font état de l'ajout d'ammoniaque m'ont incitée à avoir recours aux dispositions relatives à l'accès à l'information pour connaître les résultats de l'analyse chimique de Santé Canada.

Ce document indique que l'industrie du tabac contrôle sans contredit la quantité de nicotine dans les cigarettes. Toutefois, d'après cette étude qui est plus intéressante, les taux de nicotine que l'on retrouve dans les cigarettes sont directement reliés aux taux d'ammoniaque. D'après le scientifique, la caractéristique la plus frappante, c'est qu'il semble y avoir un rapport clair et direct entre l'ammoniaque ordinaire et la teneur en nicotine. Plus la teneur en ammoniaque est élevée, plus celle de la nicotine l'est aussi. Plus la teneur en nicotine libre est élevée, plus les cigarettes créent l'accoutumance.

Les fabricants de cigarettes pourront nier le fait qu'ils ajoutent de l'ammoniaque, mais il ne faut pas oublier qu'ils



legally independent, which manufacture the tobacco, process it and make it ready to put into the cigarettes.

The bottom line on smoking is essentially the bottom line everywhere else, and it is the bottom line that faces you today. The federal government gets about \$10 from a carton of cigarettes, which is not bad; of that, they currently spend about 10 cents on smoking. You are being asked to increase this by 50 cents, which is a marginal impact. That 60 cents can go to a good purpose.

If anyone comes to you and says, "What about smuggling?" I will refer you to the next chart. This is what would happen if the tobacco industry had to swallow all of the 50 cents into their profits. These are the tobacco industry profits for the two companies that are reported. RJR is wholly owned by an American company, and its profits are not separately reported to the public. You can see that the profits are soaring. The company at the top is Imperial Tobacco — \$175 million this year and roughly \$1 billion in profit to the industry.

The next slide will show you what would happen to what profit margin if the tobacco industry had to swallow it. They will still make a fistful of money. This will not affect things too much. This money is peanuts to the tobacco industry, but it is also peanuts to the national accounts.

The next slides show the current revenues from tobacco. You will notice that they have gone down significantly since taxes were slashed in 1994. The next slide shows how much the increase in this levy will affect the financial situation. It is not a very significant change. In other words, the bean-counters and the stockholders will not be affected; the people who will be affected are the kids who will benefit from better health education programs, less tobacco promotion and better research.

Two weeks ago, I was asked by a provincial government to take a delegation on a fact-finding mission to California. Do not let anyone tell you today that the California model, which is very similar to Bill S-13, does not work. I spent a couple of days speaking to people about how it worked, and it works wonderfully well. It has reduced overall adult smoking to 20 per cent. It has held the line on youth smoking, when no other jurisdiction has. It has changed public attitudes about smoking. It has resulted in kids being protected from smoking in their homes, and it has resulted in almost universal protection from smoking for workers.

Canadians do not have a direct ballot initiative that would allow us to bring in a Proposition 99-style of funding. We do, however, have the Senate, and we are counting on you.

s'approvisionnent dans des usines de traitement, légalement indépendantes, qui fabriquent du tabac, le traitent et le vendent «prêt à utiliser» pour la fabrication de cigarettes.

Les enjeux de l'usage du tabac sont essentiellement ceux que l'on retrouve partout et auxquels vous êtes confrontés aujourd'hui. Le gouvernement fédéral récupère près de 10 \$ sur chaque cartouche de cigarettes, ce qui n'est si mal; de ce montant, il dépense actuellement environ 10 sous pour la recherche sur le tabac. Nous vous demandons d'augmenter cette somme de 50 sous, ce qui est marginal. Ces 60 sous peuvent être utilisés à de bonnes fins.

Pour ce qui est de la question: «Qu'en est-il de la contrebande?», je vous renvoie au tableau suivant. Voilà ce qui se produirait si l'industrie du tabac devait absorber ces 50 sous au niveau de ses profits. Il s'agit des profits de l'industrie du tabac pour les deux sociétés visées. RJR est une société entièrement américaine, et ses profits ne sont pas rendus publics. Vous pouvez voir que les profits montent en flèche. La société Imperial Tobacco est celle qui occupe la première place — 175 millions de dollars cette année et près d'un milliard de dollars de profit pour l'industrie.

La diapositive suivante vous montre ce qui arriverait à cette marge de profit si l'industrie du tabac devait absorber ce coût. Elle continuerait à faire de l'argent, cela ne changerait pas grand-chose, cette somme d'argent étant négligeable pour l'industrie du tabac tout comme pour les comptes nationaux.

Les diapositives suivantes montrent les recettes actuelles provenant du tabac. Vous remarquerez qu'elles ont considérablement diminué depuis la réduction des taxes en 1994. La diapositive suivante indique dans quelle mesure ce prélèvement pourrait influencer sur la situation financière. Ce n'est pas un changement très important. Autrement dit, les ouvriers et les actionnaires ne seront pas touchés; les gens qui, par contre, seront touchés sont les jeunes qui bénéficieront de meilleurs programmes d'éducation en matière de santé et de meilleures recherches dans ce domaine, sans être bombardés de publicité sur le tabac.

Il y a deux semaines, un gouvernement provincial m'a demandé d'accompagner en Californie une délégation chargée d'une mission d'information. Ne laissez personne vous dire aujourd'hui que le modèle californien, très semblable au projet de loi S-13, ne marche pas. Pendant quelques jours j'ai parlé à plusieurs Californiens et d'après eux, ce système fonctionne très bien. Il a permis de diminuer l'usage général du tabac chez les adultes de 20 p. 100. Il a bloqué l'usage du tabac chez les jeunes, alors que rien d'autre n'a pu le faire. Il a modifié les attitudes du public au sujet du tabagisme. Grâce à ce système, les enfants sont à l'abri de la fumée chez eux et les travailleurs sont presque tous protégés de l'usage du tabac.

Il n'y a pas au Canada de possibilité de vote direct qui permettrait d'adopter un financement du genre semblable à celui de la proposition 99. Il y a par contre le Sénat et nous comptons sur vous à cet égard.

**Mr. Gar Mahood, Executive Director, Non-Smokers' Rights Association:** Mr. Chairman, honourable senators, thank you for the opportunity to appear and comment on Bill S-13. This is a very important health initiative. Before commenting, I wish to provide some background about our association's longstanding interest in tobacco policy in Canada.

I run a national non-profit health organization that works internationally on tobacco control. Our organization played a major role in the campaign leading up to the passage of the Tobacco Products Control Act and the Tobacco Act. Our research, done through our related foundation, the Smoking and Health Action Foundation, played a major role in bringing tobacco taxes in Canada to world levels leading up to 1991. Tobacco taxation was the major factor that led to world-precedent-setting declines in consumption in Canada in the decade leading to 1991.

You may not be aware of it, but Canadian cigarette package warnings were designed in our office, and I think we played a major role in getting the government to enact them. This is important because these warnings have been picked up and copied by other countries.

Members of our staff have served as consultants to the World Health Organization, the World Bank, the Pan-American Health Organization, and I personally served as a consultant for a period of time to the Massachusetts Health Education Campaign, to which there will be references here today.

I want to personally commend Senator Kenny for his leadership. This bill is one of the most intelligent public health initiatives this country has ever seen. No Canadian legislator, I think, has worked with greater commitment to reduce tobacco consumption than Senator Kenny.

I have been asked to comment about some of the international initiatives in tobacco control.

To begin, the World Health Organization estimates that tobacco will kill 500 million people presently alive. Health Canada estimates that 3 million of these deaths will occur in this country, premature deaths among Canadians. These deaths will occur because health agencies, governments and media have not pursued tobacco manufacturers aggressively in the past. The failures of health interests and legislators to confront tobacco companies in the 1960s and the 1970s are the cause of the tobacco deaths we are now experiencing.

There are signs that change is under way. Today, the European Community will decide on the proposed tobacco advertising ban and the tobacco sponsorship advertising ban. France, Belgium and other countries have already enacted such a ban.

**M. Gar Mahood, directeur général, Association pour les droits des non-fumeurs:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de participer à ces audiences sur le projet de loi S-13 qui constitue une très importante initiative de santé publique. Avant de vous présenter mes commentaires, j'aimerais vous fournir quelques renseignements sur l'engagement que notre association manifeste depuis des années quant à l'élaboration des politiques canadiennes en matière de tabac.

L'Association pour les droits des non-fumeurs est un organisme de santé nationale, à but non lucratif, qui travaille à l'échelle internationale dans le domaine du contrôle du tabac. Notre organisme s'est retrouvé au premier rang des campagnes qui ont appuyé l'adoption de la Loi réglementant les produits du tabac et de la Loi sur le tabac. Les recherches effectuées grâce à notre Fondation de la lutte contre le tabac ont également joué un rôle majeur pour harmoniser les taxes canadiennes sur le tabac à celles en vigueur dans les autres pays. Ces hausses de taxes ont été le principal facteur à l'origine du recul du tabagisme au Canada au cours de la décennie avant 1991.

Vous ne le savez peut-être pas, mais les mises en garde qui apparaissent sur les paquets de cigarettes au Canada ont été créées dans nos bureaux et je crois que notre association a contribué à faire en sorte que le gouvernement les adopte, ce qui est d'ailleurs important, puisque ces mises en garde ont été reprises par d'autres pays.

Des membres de notre personnel ont travaillé comme consultants pour l'Organisation mondiale de la santé, la Banque mondiale, l'Organisation panaméricaine de la santé et personnellement, j'ai été consultant pour la campagne d'éducation en matière de santé du Massachusetts, dont il va être question aujourd'hui.

J'aimerais personnellement féliciter le sénateur Kenny d'avoir pris cette initiative. Ce projet de loi est l'une des plus intelligentes initiatives de santé publique que ce pays n'ait jamais vues. Aucun législateur canadien ne s'est engagé plus fortement que le sénateur Kenny pour diminuer la consommation du tabac.

On m'a demandé de faire des observations sur certaines initiatives internationales en matière de lutte contre le tabagisme.

Pour commencer, l'Organisation mondiale de la santé estime que le tabac tuera 500 millions de gens actuellement en vie sur la planète, tandis que Santé Canada estime qu'au moins trois millions de Canadiens seront victimes de décès prématuré, du fait que les organismes de santé, les gouvernements et les médias ne se sont pas attaqués assez agressivement aux fabricants de tabac. Les organismes de santé et les législateurs n'ont pas su confronter les sociétés de tabac dans les années 60 et 70 et cet échec a entraîné tous les décès dus au tabac que nous connaissons aujourd'hui.

Malgré tout, des changements se profilent à l'horizon. La Communauté européenne s'apprête aujourd'hui à prendre une décision sur une proposition d'interdire toute forme de publicité pour les marques de tabac, de même que toute commandite liée au tabac. La France, la Belgique et d'autres pays ont déjà mis en place une telle interdiction.



In the United States, where the major change is taking place, Congress, the media and public opinion have turned on the tobacco manufacturers. The sea change started with thousands of pages of tobacco industry documents being leaked to Congress. These documents, combined with tens of thousands of additional industry documents obtained in the discovery process, reveal a massive, decades-long conspiracy by the industry to hide the risks related to tobacco use. U.S. tobacco executives have now been called to testify under oath before Congress. To date, no Canadian legislative body has cared enough about kids to force Canadian tobacco executives to testify under oath.

What has the new information in the United States produced? There is now a U.S. federal justice department criminal investigation of the tobacco industry for perjury and fraud. At least five grand juries are investigating the industry for criminal behaviour. I think a couple have reported. The U.S. Food and Drug Administration has given its historic ruling that the cigarette is a drug delivery system, and from now on, tobacco will be approached as if it were a drug.

Forty-one states have sued the industry for recovery of Medicaid costs. This litigation is based on charges of perjury, fraud, conspiracy and racketeering, to name a few. Four states have settled for billions of dollars. The Minnesota settlement last week was close to \$10 billion Canadian. An equivalent settlement for a province the size of Ontario would be for over \$1 billion Canadian, each year, for 25 years to come from Canadian manufacturers.

Canadian companies have repeatedly denied involvement in this kind of behaviour, just as their American sister corporations issued similar denials earlier. It is time, in our opinion, to blow the whistle. When compared to the United States, Canada is falling very far behind.

We have not always been playing catch-up on tobacco control in this country.

Prior to the tobacco tax roll-backs, Canada was experiencing world-precedent-setting declines in consumption. Our past leadership on tax policy and legislation has influenced many countries. The Canadian warning system is already on packages in several countries.

One factor, above all others, has been driving the social change on tobacco in the United States — that is, truth; truth about tobacco industry behaviour, including the suppression of information about health risks, the manipulation of nicotine levels, and the predatory marketing directed at kids.

There is strong evidence that virtually all the behaviour that is driving the change in the U.S. has been practised by Canadian tobacco companies. Yet, the behaviour of Canadian tobacco companies has never been really examined. That is why about a

Aux États-Unis, le Congrès, les médias et l'opinion publique ont changé leur fusil d'épaule face aux fabricants de tabac. Le raz de marée a commencé avec la fuite, au Congrès et auprès du public, de milliers de pages provenant des documents de l'industrie du tabac. Avec les dizaines de milliers de pages supplémentaires qui ont fait surface au cours du processus de communication avant audience, ces documents ont révélé l'existence d'une conspiration massive, étalée sur des dizaines d'années, par une industrie désireuse de camoufler les risques liés à l'usage du tabac. Les dirigeants des sociétés de tabac aux États-Unis ont eu à témoigner sous serment devant le Congrès. Au Canada, cependant, aucun organisme législatif ne s'est jusqu'à maintenant assez soucié des jeunes pour forcer les dirigeants de l'industrie d'ici à témoigner sous serment.

Quels sont les effets de cette nouvelle information aux États-Unis? Une enquête criminelle du ministère fédéral de la Justice porte actuellement sur les parjures et les fraudes de l'industrie du tabac. Au moins cinq jurys d'accusation enquêtent également sur les activités criminelles de l'industrie et un ou deux ont déjà déposé leur rapport. La Food and Drug Administration des États-Unis a rendu un verdict historique, comme quoi la cigarette est un dispositif administrant une drogue et désormais, le tabac sera traité comme une drogue.

Par ailleurs, 41 États ont poursuivi l'industrie afin de recouvrer les coûts du système Medicaid. Ces poursuites sont fondées sur des accusations de parjure, de fraude, de conspiration et de racket. Quatre États ont opté pour des règlements hors cours de plusieurs milliards de dollars. Le règlement conclu la semaine dernière au Minnesota se chiffrait à près de 10 milliards de dollars canadiens. Un règlement équivalent pour une province de la taille de l'Ontario rapporterait plus d'un milliard de dollars canadiens par année pendant 25 ans, payés par des sociétés canadiennes.

Les sociétés canadiennes ont maintes fois nié qu'elles avaient eu ce genre de comportement, tout comme leurs homologues américains l'avaient nié avant elles, à de nombreuses reprises. Il est temps de les dénoncer. Si on le compare aux États-Unis, le Canada est maintenant très en retard.

Or, le Canada n'a pas toujours accusé un tel retard.

Avant la baisse de nos taxes sur le tabac, la consommation canadienne de tabac déclinait d'une façon inégale par quelque autre pays que ce soit. Le leadership dont nous avons fait preuve par le passé en matière de politique et de législation fiscales a influé sur de nombreux pays. Le système canadien de mise en garde, par exemple, a été adopté par plusieurs pays.

Le principal facteur des changements sociaux liés au tabac aux États-Unis, c'est la vérité, la vérité sur les comportements de l'industrie dont, entre autres, la suppression de renseignements quant aux risques pour la santé, la manipulation du taux de nicotine et le marketing agressif ciblé sur les jeunes.

Il existe de fortes indications que presque tous les comportements des sociétés qui ont entraîné des changements aux États-Unis ont également été adoptés par les fabricants de tabac canadiens. Pourtant, les agissements de ces derniers n'ont jamais

month ago over 30 major Canadian national organizations called for a royal commission into the industry.

What are the solutions? Health organizations know the recommended comprehensive tobacco control plan needed to turn this situation around. The problem is that, to date, no government has cared enough about its kids to implement the plan. We must change the environment in which kids make decisions to smoke and change the environment in which governments make decisions about tobacco policy, in order to deal with the epidemic.

At the present time, kids see conflicting messages everywhere that undermine the health warnings that are sent by parents, teachers and health educators. Kids are told that tobacco is addictive, then they see tobacco being sold next to the candy in every corner store. Kids are told that tobacco is lethal, then they see it being sold in beautiful packages by health professionals in pharmacies in many parts of Canada. Kids are told that governments do not want them to smoke, then they are confronted with role models and rock musicians selling tobacco through sponsorships on billboards and buses across the country.

Research shows that kids identify these ads as tobacco advertisements first. Only secondarily, when questioned, will the kids identify them as event advertisements. It is curious that kids apparently get it while adults do not.

One part of the solution is to end tobacco sponsorships and tobacco sponsorship advertising. Bill S-13 is an intelligent response to that problem.

First, Bill S-13 calls the manufacturers on one of their massive deceptions; that is, that they are not interested in the child and adolescent market.

Bill S-13 creates a fund to help tobacco-sponsored groups make a transition to tobacco-free sponsorships. This is necessary and politically intelligent. Virtually all national health interests favour the creation of such a fund, simply because it takes the political volatility out of the system. Of course, as long as that sponsorship problem exists, it creates a block to other health policy.

Bill S-13 would establish a health fund that would have a real chance of reducing tobacco consumption. You will be hearing more about the precedent-setting and award-winning campaigns in Massachusetts and California. Senator Kenny has already mentioned that Massachusetts spends \$8 per capita each year on its program. California spends \$4 per capita. Last year, Health Canada spent 33 cents per capita on its tobacco control initiative.

I spoke earlier about the necessity of removing the double messages that we send to kids with respect to the tobacco industry and tobacco products. A critical part of that exercise is what is

vraiment été examinés. Voilà pourquoi plus de 30 organismes de santé canadiens ont réclamé il y a un mois la création d'une commission royale d'enquête sur l'industrie.

Quelles sont les solutions? Les organismes de santé savent comment régler la situation et connaissent le plan exhaustif proposé pour la lutte contre le tabagisme. Le seul problème, c'est que jusqu'à présent, aucun gouvernement ne s'est suffisamment soucié des jeunes pour passer aux actes. Il nous faut changer l'environnement où les jeunes prennent la décision de fumer et où les gouvernements adoptent leurs politiques relatives au tabac, afin de juguler cette épidémie.

En ce moment, les jeunes sont bombardés de messages contradictoires qui sapent les messages de santé que leur donnent leurs parents, les enseignants et les éducateurs en matière de santé. Les jeunes se font dire que le tabac crée une accoutumance et le voient en vente à côté des bonbons dans tous les magasins. Les jeunes se font dire que le tabac est mortel et découvrent qu'il est vendu dans des paquets attrayants par des professionnels de la santé dans un grand nombre de pharmacies au Canada. Les jeunes se font dire que les gouvernements ne veulent pas qu'ils fument, puis ils voient des champions de course et des vedettes rocks qui vendent du tabac par le biais de commandites et d'annonces sur les autobus, dans tout le pays.

Des études ont révélé que les jeunes voient les annonces de commandite comme des annonces de tabac avant tout. Pour nombre d'entre-eux, le fait que ces annonces portent sur des événements sportifs ou autres demeure secondaire. Il est curieux que les jeunes le comprennent même si les adultes prétendent que ce n'est pas le cas.

Une partie de la solution consiste à mettre fin aux commandites de tabac et aux annonces qui en font état. Le projet de loi S-13 est une réponse intelligente au problème.

Premièrement, le projet de loi S-13 met les fabricants au pied du mur pour ce qui est d'un de leurs plus grands mensonges, comme quoi ils ne seraient pas intéressés au marché des enfants et des adolescents.

Le projet de loi S-13 crée un fonds qui aidera les groupes subventionnés par l'industrie à se rabattre sur des commandites sans tabac. Non seulement est-ce nécessaire, mais c'est aussi politiquement intelligent. Presque tous les intervenants de la santé du pays sont en faveur d'un tel fonds, tout simplement parce que cela supprimera la volatilité politique du système. Bien sûr, le problème de commandite représente un obstacle à toute politique en matière de santé.

Le projet de loi S-13 créerait un fonds de santé qui aurait de véritables chances de diminuer la consommation du tabac. Vous n'avez pas fini d'entendre parler des campagnes primées et sans précédent de la Californie et du Massachusetts. Le sénateur Kenny a déjà indiqué que le Massachusetts dépense 8 \$ par habitant par année, tandis que la Californie en dépense 4 \$. L'année dernière, Santé Canada a dépensé 33 sous par habitant pour la lutte contre le tabagisme.

J'ai parlé plus tôt de la nécessité d'éliminer les messages contradictoires que nous donnons à nos jeunes quant à l'industrie du tabac et à ses produits. Un élément essentiel de cette stratégie



called tobacco industry denormalization. This is the process of separating tobacco industry products from legitimate products in the marketplace. Denormalization also means the separation of the tobacco industry from legitimate business.

Industry denormalization campaigns are now being run in U.S. states on radio, television and in the print media. They tell the kids the truth about industry deceit, about the industry's predatory marketing, and about the disinformation that the industry has created about tobacco risks.

Industry denormalization is critical because it encourages kids to rebel against the tobacco industry rather than against parents and teachers. The officials and advertising executives in California and Massachusetts with whom I have met say this is the most important component of that campaign.

Equally important, telling the truth about the tobacco industry creates a political climate in which the necessary law reform can come forward.

I have brought with me about two minutes of these commercials and I will show them to you, if members are interested, at the conclusion of my talk.

**The Chairman:** When will the conclusion of your talk be, Mr. Mahood? Senator Kenny, I and others worked as cooperatively as we could on the scheduling problems here. There are four witnesses on this panel, and you have an hour for your presentations and questions. We still have to hear from Dr. Stewart. There are a dozen senators in this room who are not here as props. These committees work best when there is an opportunity for questions, answers and dialogue among senators and witnesses. I do not wish to pick on you necessarily, Mr. Mahood, but as a caution to others who will follow, we must respect the scheduling. I have undertaken, without fail, to have this committee out of this room at 11:30 a.m., which is exactly 20 minutes from now. If you want to move to two minutes of an audio-visual presentation, we will move to it. We will then hear from Dr. Stewart, which will probably leave us a very few minutes for questions.

**Mr. Mahood:** Senator, I would have been finished in that time.

**The Chairman:** Well, please do.

**Mr. Mahood:** I carefully timed my talk to be just a little over about 10 minutes and 30 seconds.

I will conclude by saying that Bill S-13, which is an excellent bill, combined with a royal commission and strong regulations under the Tobacco Act would, in our opinion, have a very real possibility of reducing youth smoking in this country. We commend the Senate for bringing Bill S-13 this far and we encourage its passage.

(Video presentation)

**Dr. Ron Stewart, President, Council for Tobacco Control:** Thank you for your invitation to present today. To introduce myself a little more fully, I am a primarily a physician, but have,

consiste à dénormaliser l'industrie du tabac, ce qui nécessite une distinction entre les produits de l'industrie du tabac et les autres produits sur le marché. Dénormaliser l'industrie, c'est aussi séparer celle-ci des autres entreprises légitimes.

Des campagnes de dénormalisation de l'industrie sont maintenant menées aux États-Unis, à la radio, à la télévision et dans les journaux. Ces campagnes révèlent aux jeunes la vérité sur les mensonges de l'industrie, sur le marketing agressif des sociétés et sur la diffusion de fausses données quant aux risques liés au tabac.

La dénormalisation de l'industrie est essentielle, parce qu'elle encourage les jeunes à se rebeller contre elle et non pas contre leurs parents ou leurs enseignants. D'après les responsables et les directeurs de publicité de Californie et du Massachusetts que j'ai rencontrés, il s'agit du plus important volet de cette campagne.

Tout aussi important, le fait de dire la vérité sur l'industrie du tabac crée un climat politique permettant l'implantation de stratégies de lutte contre le tabagisme.

Je vous ai apporté quelques exemples — de deux minutes — de ces annonces primées que je propose de vous montrer — si cela vous intéresse — à la fin de mon exposé.

**Le président:** Quand allez-vous conclure, monsieur Mahood? Le sénateur Kenny, moi-même et d'autres nous sommes efforcés d'éviter le plus possible tout problème d'horaire. Nous avons quatre témoins et vous disposez d'une heure pour vos exposés et vos questions. Nous n'avons pas encore entendu M. Stewart. Une douzaine de sénateurs sont présents dans cette pièce et n'ont pas l'habitude de rester inactifs. Ces séances donnent les meilleurs résultats lorsqu'il est possible de poser des questions, de recevoir des réponses et d'instaurer un dialogue entre sénateurs et témoins. Sans vouloir vous viser nécessairement monsieur Mahood, mais pour la gouverne de ceux qui vont suivre, je dois dire que nous devons respecter l'horaire. Je me suis engagé à ce que ce comité quitte cette pièce à 11 h 30, soit dans 20 minutes exactement. Si vous voulez passer à une présentation audio-visuelle de deux minutes, nous pouvons le faire. Nous entendrons alors M. Stewart, ce qui probablement nous laissera quelques minutes pour les questions.

**M. Mahood:** Monsieur le sénateur, je vais respecter l'horaire.

**Le président:** Allez-y, concluez.

**M. Mahood:** J'ai prévu que mon exposé ne prendrait pas beaucoup plus que 10 minutes et 30 secondes.

Je vais conclure en disant que le projet de loi S-13, excellent projet de loi, combiné à une commission royale et à une réglementation solide en vertu de la Loi sur le tabac, permettrait, à notre avis, de véritablement diminuer l'usage du tabac chez les jeunes au Canada. Nous félicitons le Sénat d'avoir poussé le projet de loi S-13 jusqu'ici et nous en encourageons l'adoption.

(Présentation vidéo)

**M. Ron Stewart, président, Conseil canadien pour le contrôle du tabac:** Merci de nous avoir invités aujourd'hui. Pour commencer, je désire me présenter un peu plus, je suis tout

in my past incarnations, been both a legislator and a minister, and I am now a volunteer with a national organization.

[Translation]

I am here today in my capacity of Chairman of the Council for Tobacco Control, formerly the Canadian Council on Smoking and Health, to share with you my views on the issue at hand.

The organization I represent has been involved in the fight against smoking for a quarter of a century. From cessation to prevention and protection issues, the Council has been during this time at the forefront of every major tobacco control campaign in Canada and continues to play an important role in Canada's fight against the leading cause of preventable death and disease in the country.

[English]

This council furthers its efforts through effective collaboration with Canada's leading health organizations and experts within the tobacco control field, as well as through adjunct councils in every province and territory in Canada. The council also manages what I believe is the jewel in our crown, the National Clearing House on Tobacco and Health, which is Canada's leading resource centre. That organization has an international reputation.

You have heard from my colleagues about the valiant efforts of Senator Kenny and Senator Nolin which have brought us together today. The Council for Tobacco Control wishes to state unequivocally our support for Bill S-13.

[Translation]

Once again, the Council wishes to express its unconditional support for Bill S-13. Its support is even stronger given that the bill calls upon the industry to contribute to the attainment of one of its own objectives. How often have tobacco industry representatives stated that like everybody else, they have no desire to see children and teenagers smoke?

Of course, we do not believe that the tobacco industry is being entirely truthful when it says this because it needs to replace those smokers who are dying as the result using their products as well as those who have kicked the habit.

The proposed legislation therefore gives the industry an opportunity to prove, by putting its money where its mouth is, that it really wants to prevent Canadian children from becoming addicted to tobacco.

[English]

Our understanding is that Bill S-13 would provide for a foundation maintained through a levy imposed on tobacco manufacturers. You have heard from my colleagues some of the consequences of providing adequate funding. This is what I wish to leave with you today. We welcome Bill S-13 on the basis that it places the burden of responsibility upon those who systematically

d'abord médecin, mais dans le passé, j'ai été législateur et ministre et actuellement, je suis bénévole au sein d'une organisation nationale.

[Français]

Je me présente aujourd'hui à titre de président du Conseil canadien pour le contrôle du tabac, anciennement appelé le Conseil canadien sur le tabagisme et la santé, afin d'exprimer mes opinions au sujet de la question à l'étude.

L'organisme que je représente participe à la lutte contre le tabagisme depuis presque un quart de siècle. Qu'il s'agisse de questions liées au renoncement ou encore à la protection ou à la prévention, le conseil a été pendant tout ce temps à l'avant-garde de toutes les campagnes importantes de contrôle du tabac au Canada et il continue à jouer un rôle important dans la lutte contre la principale cause évitable de décès et de maladies dans notre pays.

[Traduction]

Le conseil poursuit ses efforts au moyen d'une collaboration efficace avec les principaux organismes du secteur de la santé au Canada, ainsi qu'avec les spécialistes du domaine de la lutte contre le tabagisme, en plus de conseils qui lui sont associés dans chaque province et territoire du Canada. Le conseil administre également ce qui, à mon avis, représente le bijou de notre couronne, le Centre national de documentation sur le tabac et la santé, principale source de matériel traitant des questions liées au tabac et à la santé au Canada. Cette organisation jouit d'une réputation internationale.

Mes collègues vous ont parlé des efforts valeureux du sénateur Kenny et du sénateur Nolin qui nous rassemblent ici aujourd'hui. Le Conseil canadien pour le contrôle du tabac veut d'abord déclarer sans équivoque qu'il appuie le projet de loi S-13.

[Français]

Encore une fois, le conseil veut d'abord faire enregistrer son appui inconditionnel au projet de loi S-13. Le conseil insiste sur le fait que son appui est d'autant plus ferme devant le fait que le projet de loi invite l'industrie à contribuer à un de ses propres objectifs. Combien de fois les représentants de l'industrie du tabac ont-ils déclaré comme tout le monde qu'ils ne veulent pas voir fumer les enfants et les adolescents?

Bien entendu, nous ne croyons pas l'industrie du tabac quand elle s'exprime ainsi, parce qu'elle a besoin de remplacer les fumeurs qui meurent à cause de l'usage de ses produits ainsi que ceux qui renoncent à fumer.

Le projet de loi offre donc à l'industrie l'occasion de prouver, en y consacrant son argent, qu'elle désire prévenir la dépendance des enfants du Canada vis-à-vis du tabac.

[Traduction]

Si nous comprenons bien, le projet de loi S-13 prévoit la mise sur pied d'une fondation, financée au moyen d'un prélèvement imposé aux fabricants de produits du tabac. Mes collègues vous ont parlé de l'importance d'un financement adéquat et c'est sur quoi je veux mettre l'accent aujourd'hui. Nous faisons bon accueil au projet de loi S-13, étant donné qu'il place le fardeau de la



and blatantly fuel this very public, global and longstanding health crisis. That such a public health crisis should depend on public health funding we believe to be reasonable and responsible, but the industry, which produces the crisis in large measure through its products, must be held accountable. We join with previous speakers in calling for a public inquiry to investigate the industry.

I wish to leave you with a very clear example of inadequate funding making it impossible for those of us who believe so fervently in this cause and its solution to move forward. It was my painful duty this week to announce the closure of the National Clearing House on Tobacco and Health due to lack of funding.

As far as we can tell, there is approximately \$120 million in promotional activities and \$60 million in direct sponsorships by the tobacco industry in Canada today. As my colleague Ms Callard has said, you can compare the \$10 bill with the dime. That says it all.

To quote someone very famous: Give us the tools and we will do the job. We do not have the necessary tools at our disposal. We plead with you to give us those tools through Bill S-13 and we will do the job.

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Gauvin, you mentioned that 600 Quebec organizations are members of your coalition. Are any of these groups primarily devoted to reducing tobacco use young Quebecers?

**Mr. Gauvin:** You will find a list of our members in appendix 1. We do indeed have some groups associated with the Quebec council on Smoking and Health that are particularly interested in the youth smoking issue and that have received funding from Health Canada to undertake initiatives targeting young Quebecers, in particular high school students. This is the population group for which the highest levels of smoking in years have been recorded. Despite the efforts of the Quebec council on smoking and young persons, educational programs have not proved adequate enough thus far in preventing an increase in youth smoking.

**Senator Nolin:** This is the main reason why the number of young smokers in Quebec continues to increase. We are talking about 38 per cent of the Quebec population age 18 and under who now smoke. The figures are even higher among the female population.

**Mr. Gauvin:** Cigarette prices are quite low despite recent, modest tax hikes. These overheads show how smoking can be depicted as glamorous and seductive and how the tobacco industry manages to make itself attractive and seductive to young persons.

responsabilité sur les épaules de ceux qui alimentent systématiquement et sans vergogne cette crise très répandue qui se fait sentir depuis si longtemps à l'échelle mondiale dans le domaine de la santé. De plus, nous croyons parfaitement raisonnable et responsable de faire dépendre du financement accordé à la santé publique une crise d'une telle envergure dans le domaine de la santé publique, mais l'industrie qui est dans une large mesure à l'origine de cette crise, à cause de ses produits, doit être tenue responsable. Tout comme les autres intervenants, nous demandons la tenue d'une enquête publique sur l'industrie.

J'aimerais vous donner un exemple très clair de l'insuffisance du financement qui fait qu'il est impossible pour ceux qui défendent cette cause de progresser. Je dois en effet malheureusement vous annoncer cette semaine la fermeture du Centre national de documentation sur le tabac et la santé en raison d'un problème de financement.

Au meilleur de nos connaissances, nous pouvons dire que l'industrie canadienne du tabac consacre aujourd'hui au moins 120 millions de dollars à toutes sortes d'activités de promotion et 60 millions de dollars à des commandites directes. Comme l'a dit ma collègue Mme Callard, il suffit de comparer un billet de 10 \$ à une pièce de 10 cents. Cela résume tout le problème.

Comme quelqu'un l'a déjà dit: Donnez-nous les outils et nous ferons le travail. Nous n'avons pas les outils nécessaires à notre disposition et nous vous prions instamment de nous les donner par l'entremise du projet de loi S-13; nous pourrions alors faire notre travail.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Monsieur Gauvin, vous avez fait référence à 600 organismes québécois dont vous étiez le parapluie. Est-ce que dans ces organismes existent des groupes ayant comme principal objectif la réduction du tabagisme chez les jeunes au Québec?

**M. Gauvin:** Vous allez retrouver la liste de nos membres à l'annexe 1 du cahier. Oui, nous avons des groupes particulièrement reliés au Conseil québécois sur la tabac et la santé qui s'intéressent particulièrement à la question des jeunes et qui ont reçu des fonds de Santé Canada pour lancer au Québec des initiatives qui regroupent des jeunes, en particulier du niveau secondaire. Ce sont exactement ceux parmi lesquels on observe aujourd'hui les plus hauts taux de tabagisme enregistrés depuis des années chez les jeunes au Québec. Malgré les interventions du Conseil québécois sur le tabac auprès des jeunes, les activités d'éducation que cette institution a mises sur pied n'ont pas été suffisantes jusqu'à maintenant pour empêcher les jeunes d'augmenter les taux de tabagisme.

**Le sénateur Nolin:** C'est la principale raison qui fait en sorte que le tabagisme chez les jeunes continue à augmenter au Québec. On parle de 38 p. 100 de la population de 18 ans et moins au Québec. Dans la population féminine c'est encore plus grand.

**M. Gauvin:** Les prix sont très bas malgré les hausses modestes de taxes récentes. Ces acétates montrent comment cela peut être attrayant et séduisant, comment l'industrie du tabac peut se montrer attrayante et séduisante pour des jeunes qui s'identifient

Young girls identify with fashion and equate smoking with staying thin. Youths associate tobacco with courage, adventure or extreme sports. The modest funding available to us does not begin to compare with the substantial sums of money available to the tobacco industry and to its highly seductive marketing techniques.

[English]

**Senator Butts:** I wish to address a question to Mr. Mahood.

If, as you state, prior to the tobacco tax rollbacks there were precedent-setting declines, and as a result of the tax rollbacks there was an unprecedented smuggling of cigarettes, how reliable are your figures?

**Mr. Mahood:** They are not just my figures. They are figures produced by the national health community.

Certainly we had world-precedent-setting declines and certainly there was a lot of smuggling going on at the time. However, I do not think there is any doubt about the performance of the Canadian governments when they raised tobacco taxes in that decade leading up to the tobacco tax rollbacks.

I am unaware of anyone seriously disputing the performance. As a matter of fact, the British magazine *The Economist* published a graph showing the extraordinary decline in Canada, and that was published prior to the tobacco tax rollbacks.

[Translation]

**Senator Lavoie-Roux:** Mr. Gauvin, the Quebec government is scheduled to table its anti-smoking legislation, hopefully before May 15 if it wishes to pass the legislation before the end of the session. Do you have any idea of what the bill's provisions will be?

**Mr. Gauvin:** I only know what I have read in the newspapers. Last weekend, Quebec City's *Le Soleil* reported that apparently, a fund is to be established in the province. The bill would also ban tobacco sponsorship. Senator Kenny's proposals would apply to all of Canada and they would certainly complement any initiatives taken by the Quebec government.

**Senator Lavoie-Roux:** Rumour has it that the bill takes a much harder line when it comes to tobacco use by young people than did the federal legislation adopted last spring.

**Mr. Gauvin:** As far as the sale of cigarettes to minors is concerned, the two bills appear to be similar. In Quebec, seven federal inspectors are responsible for going around to corner stores that sell cigarettes and this is not enough. As soon as the inspectors leave, cigarettes sales resume. Of the six Canadian cities that sell the most cigarettes to youths, four are in Quebec. It is absolutely essential that Quebec try and get a handle on this problem.

**Senator Lavoie-Roux:** From an educational standpoint, we need to do more than what the federal legislation proposed.

au courage, à la minceur, à la mode chez les jeunes filles ou à l'aventure ou aux sports extrêmes chez les jeunes. Les modestes fonds dont nous disposons n'arrivent pas à se mesurer aux fonds considérables de l'industrie du tabac et à ses techniques de marketing très séduisantes.

[Traduction]

**Le sénateur Butts:** J'aimerais poser une question à M. Mahood.

Vous dites qu'avant la baisse des taxes sur le tabac, la consommation canadienne de tabac déclinait d'une façon inégale par quelque autre pays que ce soit et que, par suite de cette baisse de taxe, la contrebande de cigarettes a été sans précédent; vos chiffres sont-ils fiables?

**M. Mahood:** Il ne s'agit pas seulement de mes chiffres, mais des chiffres publiés par les intervenants de la santé au Canada.

Bien sûr, la consommation canadienne de tabac avait décliné d'une façon inégale par quelque autre pays que ce soit et bien sûr, la contrebande a été importante. Toutefois, je ne pense pas que l'on puisse mettre en doute la performance des gouvernements canadiens qui ont décidé d'augmenter les taxes sur le tabac au cours de la décennie précédant la diminution de ces taxes.

Je ne connais personne qui mette en doute cette performance. En fait, le magazine britannique *The Economist* a publié, avant la baisse de nos taxes, un graphique indiquant le déclin extraordinaire de la consommation du tabac au Canada.

[Français]

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Monsieur Gauvin, le gouvernement du Québec doit déposer incessamment, avant le 15 mai, s'ils veulent le faire adopter d'ici la fin de la session, son projet antitabac. Est-ce que vous avez eu vent de son contenu?

**M. Gauvin:** Ma réponse s'inspire des journaux. Récemment encore, en fin de semaine, le journal *Le Soleil* de Québec donnait des information sur le contenu du projet de loi. Un fonds serait créé au Québec. Il contiendrait une interdiction de commandite. Les propositions du sénateur Kenny s'appliqueraient à tout le Canada. Elles viendraient certainement compléter utilement les initiatives possibles du Québec.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Selon les échos, il semblerait qu'à l'égard des jeunes, il soit beaucoup plus sévère que ne l'était le projet adopté au fédéral le printemps dernier.

**M. Gauvin:** Concernant la vente aux mineurs en particulier, il semble que les projets de loi se ressembleraient. Au Québec seulement, sept inspecteurs fédéraux font actuellement la visite des dépanneurs où on vend des cigarettes et c'est largement insuffisant. Aussitôt que les inspecteurs sont passés, les ventes reprennent. On observe parmi les six premières villes canadiennes qui vendent le plus aux jeunes que quatre sont du Québec. Le Québec doit absolument tenter de résoudre ce problème.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Du côté de l'éducation, on veut faire des efforts plus importants que ce que prévoyait le projet fédéral.



**Mr. Gauvin:** Indeed, we need to invest considerably more in prevention and education programs.

**Senator Lavoie-Roux:** Thank you. You have confirmed what we already knew, but far more eloquently.

[English]

**The Chairman:** Thank you, senators and witnesses, for an interesting, stimulating and creative opening to our hearings on this important bill.

The committee adjourned.

**M. Gauvin:** Oui, faire des investissements beaucoup plus considérables en termes de prévention et d'éducation.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je vous remercie. Cela venait confirmer ce qu'on savait déjà mais en termes beaucoup plus précis.

[Traduction]

**Le président:** Merci, mesdames et messieurs les sénateurs et témoins pour cette introduction intéressante, stimulante et créative à nos audiences sur cet important projet de loi.

La séance est levée.

---

OTTAWA, Tuesday, May 12, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill S-13, to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation, met this day at 5:50 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Our first witness is Mr. Rod Parker, Chairman and CEO of the Canadian Tobacco Manufacturers' Council.

**Mr. Robert Parker, Chairman and Chief Executive Officer, Canadian Tobacco Manufacturers' Council:** As we have stated before other committees of the Senate, numerous committees of the other place, and elsewhere, Canada's tobacco manufacturers are opposed to smoking by underage youths. We therefore agree in principle with the aim of this bill. Reasonable criteria for anti-smoking programs, however, would include that they be responsible, effective, economically sensible, and legal. As our brief makes clear, we do not believe that the process, form and substance of the bill meet any of these criteria.

Our criticisms can be grouped under two main headings. The first is that the bill constitutes the direct transfer of government program responsibility, tax authority, tax room, and tax points to unelected and unaccountable private individuals. During the life of this Parliament alone, if passed, it will transfer \$500 million from Canadian smokers to anti-smoking lobbyists. That is \$125 million a year, with no government strings attached. No oversight could be exercised by Parliament. Even the Auditor General would be unable to examine how that money was spent.

The second group of criticisms are similar to those we have raised frequently in the past. They concern not the objectives of anti-smoking initiatives, but the means. This bill proposes the continuation of the same kinds of programs that have failed in the past, unsupported by credible theory in advance of their

---

OTTAWA, le mardi 12 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie, se réunit aujourd'hui à 17 h 50 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Notre premier témoin est M. Rod Parker, président-directeur général du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac.

**M. Robert Parker, président-directeur général, Conseil canadien des fabricants des produits du tabac:** Comme nous l'avons déclaré devant d'autres comités du Sénat, de nombreux comités de la Chambre et ailleurs, les fabricants des produits du tabac du Canada s'opposent à ce que des mineurs fument. Nous sommes donc d'accord en principe avec l'objectif du projet de loi. Les programmes antitabac devraient cependant se fonder sur des critères raisonnables, en ce sens qu'ils devraient être responsables, efficaces, sensés sur le plan économique et légaux. Comme l'indique clairement notre mémoire, nous ne croyons pas que le processus, la forme et le fond du projet de loi satisfont l'un quelconque de ces critères.

Nos critiques peuvent être divisées en deux grands groupes. Premièrement, le projet de loi constitue le transfert direct d'une responsabilité d'un programme gouvernemental, d'un pouvoir de taxation, d'un espace fiscal et de points d'impôt à de simples particuliers non élus et non comptables. Au cours de la présente législature seulement, s'il est adopté, le projet de loi transférerait 500 millions de dollars des fumeurs canadiens au lobby antitabac. Il s'agit là de 125 millions de dollars par année, sans que le gouvernement ait droit de regard. Aucune surveillance ne pourra être exercée par le Parlement. Le vérificateur général lui-même sera dans l'incapacité d'évaluer comment cet argent a été dépensé.

Le deuxième groupe de critiques s'apparente à celles que nous avons soulevées fréquemment par le passé. Elles concernent non pas les objectifs des initiatives antitabac, mais les moyens. Avec ce projet de loi, on assiste à la poursuite des mêmes genres de programmes qui ont échoué par le passé, parce qu'ils ne

implementation, and unmeasured and unassessed during and following their implementation.

The structure of the foundation, in our view, also ensures the continuation of the baseless pretence that the smoking decision is related only to the existence of the industry and its marketing activities. What the critics themselves call "campaigns to demonize the industry" are apparently invented to justify Draconian, and sometimes ultimately illegal, anti-tobacco measures. They bear no relation of which I am aware to thoughtful and effective public policy. In particular, they have no impact on or connection to the decision of any individual to smoke or not to smoke. A reasoned approach to tobacco control will only begin when that sort of hyperbole disappears from the debate, and attention is focused on the objectively measured effectiveness of anti-tobacco programs and policies.

I look forward to your questions. However, before the first of those, I want to correct some erroneous information presented to this committee this morning. Ms Callard, representing Physicians for a Smoke-Free Canada, apparently stated that manufacturers were adding ammonia to tobacco products, particularly to cigarettes. I did not hear that myself, but it was reported to me. I was told that she said that it was not done in the manufacturing process, but during leaf processing, which is done by other companies, so that the tobacco companies could deny that it was done.

I have had an opportunity to check with all three companies. The largest in the industry, which controls approximately two-thirds of the tobacco products sold in Canada, owns its own processing operations, so the accusation does not apply there. In all three cases, there is no ammonia added to tobacco in Canada; not at the growing level, not at the processing level, not at primary or secondary manufacturing, not after the product is in the packages, and not at retail.

This is a complete fiction and fabrication deliberately presented to the committee, under the committee's protections in terms of defamation or other legal action by the manufacturers. I thought that you should have the facts. This illustrates the kind of thing I was just talking about. It also illustrates why we think that these people should not be handed \$125 million a year to do with as they please.

**The Chairman:** In your brief you suggest that this bill might be *ultra vires* of the federal Parliament, and also possibly in contravention of the Charter, but you have not elaborated on that. I am not necessarily suggesting that you want to deal with that now, but I want to say for the record that you had the opportunity to send one of your legal or constitutional experts here to join a panel on that subject. Indeed, you can still do so if you wish.

s'appuyaient pas sur une théorie crédible avant leur mise en oeuvre, et qu'ils n'étaient ni mesurés ni évalués pendant et après celle-ci.

À notre avis, la structure de la fondation continue également d'accréditer la thèse non fondée selon laquelle la décision de fumer est liée uniquement à l'existence de l'industrie et à ses activités de marketing. Ce que les critiques eux-mêmes qualifient de «campagnes pour sataniser l'industrie» vise apparemment à justifier des mesures antitabac draconiennes et, à la limite, parfois illégales. À mes yeux, elles n'ont aucun rapport avec une politique gouvernementale efficace et réfléchie. En particulier, elles n'ont aucun effet sur la décision que prend une personne de fumer ou de ne pas fumer, ni aucun lien avec cette décision. Une approche raisonnée au contrôle du tabagisme ne verra le jour que lorsque ce genre d'exagération disparaîtra du débat, et que l'attention se concentrera sur l'efficacité objectivement mesurée des politiques et programmes antitabac.

Je suis prêt à répondre à vos questions. Avant, cependant, permettez-moi de corriger une information erronée présentée ce matin à ce comité. Mme Callard, qui représentait les Physicians for a Smoke-Free Canada, a apparemment déclaré que les fabricants ajoutaient de l'ammoniaque aux produits du tabac, notamment aux cigarettes. Je ne l'ai pas entendu le dire moi-même, mais c'est ce qu'on m'a rapporté. D'après ce qu'on m'a dit, elle a déclaré que cela ne se faisait pas au cours du processus de fabrication, mais à l'étape de la première transformation du tabac, effectuée par d'autres compagnies, de sorte que les compagnies de tabac puissent nier l'existence d'une telle pratique.

J'ai eu l'occasion de vérifier auprès des trois compagnies. La plus importante de l'industrie, qui contrôle environ les deux tiers des produits du tabac vendus au Canada, possède ses propres opérations de transformation, de sorte que l'accusation ne s'applique pas en l'occurrence. Dans les trois cas, il n'y a pas d'ammoniaque ajoutée au tabac au Canada: à aucune étape, que ce soit au moment de la croissance, de la transformation, de la fabrication primaire ou secondaire, de l'emballage du produit ou de la vente au détail de celui-ci.

Ce n'est que pure invention délibérément présentée au comité, sous le couvert de la protection de ce dernier en matière de diffamation ou d'autres poursuites légales par les fabricants. Je pensais que vous devriez connaître les faits. Cela illustre le genre de choses dont je parlais. Cela montre également pourquoi nous pensons qu'il ne faudrait pas remettre à ces gens 125 millions de dollars par année qu'ils utiliseront selon leur bon plaisir.

**Le président:** Dans votre exposé, vous laissez entendre que ce projet de loi pourrait excéder les pouvoirs du Parlement fédéral et même possiblement enfreindre la Charte, mais vous n'avez pas développé cette idée. Je ne veux pas dire nécessairement que vous devriez traiter de cette question maintenant, mais je tiens à consigner au compte rendu que vous avez eu l'occasion d'envoyer un de vos experts juridiques ou constitutionnels pour se joindre à un groupe de discussion sur ce sujet. En fait, vous pouvez encore le faire si vous le désirez.



**Mr. Parker:** We appreciate the offer. I will certainly attempt to respond to any questions that you or your colleagues may have about that statement in our brief. The last time that we appeared before a committee of this chamber on the Tobacco Act, we went to considerable effort to bring constitutional experts and to bring a detailed critique of the points in that bill that we believed, and still believe, to be unconstitutional. Virtually none of those aspects of the law were changed. As a result of that, my appearance today is actually a crime under the Tobacco Act. We will indeed deal with that at a later time. I will respond to the best of my ability today if senators have any questions.

**Senator Stollery:** I must say that I found the testimony this morning to be rather dramatic, to say the least. I ask my question from the perspective of someone who used to be a heavy smoker, but who quit smoking when cigarettes cost 33 cents a pack. I remember very well the arguments in the 1950s before the famous House of Lords report in 1959. I recall reading the report that refuted the argument of the tobacco companies at that time, which was that there was no proof that smoking caused cancer. I remember that so well, because everyone talked about that report. You knew, upon reading it, that at some point you would have to quit smoking if you wanted to stay around.

Your presentation reminds me of the discussions in 1956 and 1957, when it was clear that people were experiencing health problems from smoking. How do you deal with the fact that, according to the testimony this morning, 40,000 people a year die in Canada because of smoking? Do you accept that evidence?

**Mr. Park:** No, sir, I do not.

**Senator Stollery:** How many people do you think die as a result of smoking?

**Mr. Parker:** I do not know.

**Senator Stollery:** Has the tobacco industry not made any studies of that?

**Mr. Parker:** Let me start with what we think we know about the health impacts of tobacco. It has been quite clear for a long time that there are significant risks to the health of consumers of tobacco. As a group, smokers materially elevate the risks of contracting a list of diseases and conditions as long as your arm. With reference to that particular number of 40,000, no data collection effort of which I am aware has ever taken place in Canada. It is a statistical construct based originally on a survey of Seventh Day Adventists done in California in about 1970. The number keeps increasing by a couple of thousand people every year, according to the anti-smoker groups, for no reason for which I have ever heard a satisfactory explanation.

Aside from the elevated risk of contracting those diseases, we know that smoker as a group have a shorter life span than non-smokers, on average by between five and seven years. There is still scientific work going on. With regard to the exact causal mechanism, there was a study released last fall which suggested for the first time that there is some evidence of exactly how

**M. Parker:** Nous vous savons gré de l'offre. Je vais certainement tenter de répondre à toute question que vous ou vos collègues pourriez avoir au sujet de cette déclaration de notre mémoire. La dernière fois que nous avons comparu devant un comité de cette Chambre au sujet de la Loi sur le tabac, nous nous sommes fait un devoir d'amener des experts constitutionnels qui ont procédé à une critique détaillée des points que nous estimions, et estimons encore, être inconstitutionnels dans ce projet de loi. Pratiquement aucun de ces aspects de la loi n'a été changé. Par conséquent, ma comparution d'aujourd'hui est en fait un crime aux termes de la Loi sur le tabac. Nous en parlerons en fait à une date ultérieure. Je répondrai de mon mieux aujourd'hui aux questions des sénateurs.

**Le sénateur Stollery:** Le moins que je puisse dire, c'est que j'ai trouvé le témoignage de ce matin plutôt spectaculaire. Je pose ma question du point de vue de quelqu'un qui a déjà été un gros fumeur, mais qui a cessé de fumer quand les cigarettes coûtaient 33 cents le paquet. Je me rappelle très bien les arguments soulevés dans les années 50 avant la publication du fameux rapport de la Chambre des Lords en 1959. Je me rappelle avoir lu le rapport qui réfutait l'argument invoqué à l'époque par les compagnies de tabac et selon lequel rien ne prouvait que fumer cause le cancer. Je m'en rappelle très bien, parce que tout le monde parlait de ce rapport. Après l'avoir lu, on finissait par se dire qu'il faudrait arrêter de fumer si l'on voulait rester en vie.

Votre exposé me rappelle les discussions en 1956 et 1957 lorsqu'il était clair que les gens éprouvaient des problèmes de santé à cause de la cigarette. Selon le témoignage entendu ce matin, 40 000 personnes par année meurent au Canada parce qu'elles fumaient. Acceptez-vous ce chiffre?

**M. Parker:** Non, monsieur.

**Le sénateur Stollery:** À votre avis, combien de gens meurent à cause de la cigarette?

**M. Parker:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Stollery:** L'industrie du tabac n'a-t-elle pas effectué d'études à ce sujet?

**M. Parker:** Pour commencer, permettez-moi de vous dire ce que nous pensons savoir au sujet des effets du tabac sur la santé. Il est clair depuis longtemps que les risques pour la santé du consommateur de tabac sont énormes. Les risques de contracter une série de maladies et de conditions longue comme le bras augmentent chez les fumeurs, comme groupe. Pour ce qui est de ce chiffre particulier de 40 000 personnes, que je sache, aucune collecte de données n'a jamais été entreprise au Canada. Il s'agit d'une interprétation statistique fondée, à l'origine, sur une enquête effectuée en Californie en 1970 par les Adventistes du Septième jour. Le chiffre augmente de quelques milliers de personnes chaque année, selon le groupe antitabac, sans que j'aie jamais obtenu pour cela une explication satisfaisante.

Outre le risque élevé de contracter ces maladies, nous savons que les fumeurs en tant que groupe ont une espérance de vie plus courte que les non-fumeurs, en moyenne d'entre cinq et sept ans. Le travail scientifique à ce sujet se poursuit. Quant au mécanisme causal, une étude publiée l'automne dernier laissait entendre pour la première fois qu'il existe une preuve que la fumée de tabac

tobacco smoke might cause a particular disease, I believe a form of lung cancer, but the causal mechanism is still not fully understood. The risk factor is fully understood. It is understood by all of the population, certainly by all smokers, and information to that effect has appeared on the packages for many years.

**Senator Stollery:** The evidence this morning was quite dramatic. I had no idea that there had been such a resurgence in smoking by young people. My generation, in large part, quit smoking.

Do you accept the figures that show that in California, where they spend \$4 per capita on smoking education, only 10 per cent of youths smoke, whereas in Canada, where we spend 33 cents per capita, 33 per cent of youths smoke?

**Mr. Parker:** I do not know about the California figures, because I have not seen any objective surveys of smoking behaviour. I believe that the committee will hear from someone from California, who may be able to provide some objective information.

In Canada, there is a continuing and fairly sharp disagreement between the manufacturers and the anti-tobacco lobby in general about smoking prevalence, trends, and the implication of those trends in Canada. The information we used, on which we base our statements on this subject, comes from large-scale, public sector surveys done by Statistics Canada, usually on behalf of other federal departments such as Health Canada. Both Statistics Canada and Health Canada have said, in the last couple of years, that there has essentially been no change in smoking behaviour in Canada since the mid-eighties. We believe that to be the case. There is a large scale survey from 1997 coming out, the results of which we have not yet seen. It will be the end of this month, or next month, before that survey is available. There may be a slight decline.

From federal surveys, we have been able to deduce that both youth and adult smoking declined over a period of about 30 years, starting in the early 1960s, and ending in the mid-to-late 1980s. Beginning in 1990 and 1991, it turned around in the very youngest group of smokers. That is the only group where this change happened.

**Senator Stollery:** There was an increase.

**Mr. Parker:** Yes. It began in 1990, and persisted until late 1993 or early 1994, when it returned to at or above its previous levels. It then began to plateau, and has declined somewhat. The result is that over the period of 1986 to 1996, the figure at the beginning of the period, and the figure at the end, are identical. There has been no increase in smoking in Canada since the tax rollback in 1994. If anything, there is a slight overall decline.

If every smoker in Canada who smokes a package of cigarettes a day simply smoked one less cigarette a day, 19 rather than 20, that would be a 5 per cent decline. We have had perhaps a

cause une maladie particulière, je crois qu'il s'agit d'une forme de cancer du poumon, dont le mécanisme causal n'est pas encore tout à fait compris. Le facteur de risque l'est pour sa part. Il est compris par toute la population, certainement par tous les fumeurs, et l'information à cet effet figure sur les emballages depuis de nombreuses années.

**Le sénateur Stollery:** La preuve, ce matin, était tout à fait saisissante. J'ignorais que le tabagisme connaissait un tel regain de popularité chez les jeunes. Ma génération, en grande partie, a cessé de fumer.

Acceptez-vous les chiffres qui montrent qu'en Californie, où ils dépensent quatre dollars par habitant pour la sensibilisation au tabagisme, seulement 10 p. 100 des jeunes fument, alors qu'au Canada, où nous dépensons 33c par habitant, 33 p. 100 des jeunes fument?

**M. Parker:** Je ne suis pas au courant des chiffres de la Californie, parce que je n'ai vu aucun sondage objectif sur le comportement des fumeurs. Je crois que le comité entendra quelqu'un de la Californie qui sera peut-être en mesure de vous renseigner objectivement.

Au Canada, il continue d'exister un désaccord passablement marqué entre les fabricants et le lobby antitabac en général au sujet du tabagisme, des tendances et de la signification de ces dernières au Canada. Les renseignements que nous avons utilisés, et sur lesquels nous fondons nos déclarations sur le sujet, nous viennent d'enquêtes du secteur public effectuées sur une grande échelle par Statistique Canada, habituellement pour le compte d'autres ministères fédéraux comme Santé Canada. Au cours des dernières années, tant Statistique Canada que Santé Canada ont estimé que le comportement en matière de tabagisme au Canada n'avait pratiquement pas changé depuis le milieu des années 80. Nous estimons que c'est le cas. À la fin de ce mois-ci, ou le mois prochain, devrait paraître une enquête d'envergure utilisant des données de 1997, mais nous n'en connaissons pas encore les résultats. Il se pourrait que l'on constate une légère baisse.

À partir des études fédérales, nous avons pu déduire que le tabagisme tant chez les jeunes que chez les adultes a diminué sur une période d'environ 30 ans, à partir du début des années 60 jusqu'au milieu et la fin des années 80. À partir de 1990 et en 1991, il y a eu un revirement de la situation chez le groupe des très jeunes fumeurs. C'est le seul groupe où ce changement s'est produit.

**Le sénateur Stollery:** Il y a eu augmentation.

**M. Parker:** Oui. Cela a commencé en 1990 et s'est poursuivi jusqu'à la fin de 1993 ou au début de 1994, pour revenir ensuite aux niveaux précédents. Le chiffre s'est alors stabilisé avant de baisser légèrement. Au cours de la période comprise entre 1986 et 1996, les chiffres pour le début et la fin de la période sont identiques. On n'a enregistré aucune augmentation du tabagisme au Canada depuis la diminution de taxes en 1994. Ce serait plutôt une légère baisse dans l'ensemble.

Si chaque fumeur au Canada qui fume un paquet de cigarettes par jour fumait seulement une cigarette de moins par jour, 19 plutôt que 20, cela ferait une baisse de 5 p. 100. Nous avons



4-per-cent decline, or a little less. Figures are very tricky for a variety of reasons.

There has been no increase in youth smoking. The increase that happened eight years ago happened at a time when advertising was banned, and taxes were high and rising. It not only happened here, but it happened in the U.S. and in the U.K. As well, it did not only happen for tobacco. It happened for cannabis, and for alcohol use by underage youth, and no one knows why. In the case of cannabis, it was clearly not due to packaging or advertising.

**Senator Stollery:** I live in downtown Toronto. I must be wrong about the number of teenage girls that I have seen smoking — and the number appears to be increasing. Obviously the tobacco industry does not agree with that.

**The Chairman:** Just so we can quantify this, I want to know what numbers we are talking about.

In a survey done for the federal Department of Health, I saw a 1996 number that indicated that 11 per cent of teens from 11 to 17 years of age were smokers, and 32 per cent of adults 18 years of age and over were smokers. Are those numbers correct?

**Mr. Parker:** I would like to check on the 11 per cent figure. The overall number is slightly under 30 per cent. Different numbers done at different times with different methodologies can produce slightly different results.

**The Chairman:** Are we in the ballpark?

**Mr. Parker:** At 30 per cent, you certainly are in the ballpark for the population as a whole. Fifteen years of age and above is the division Statistics Canada uses.

**The Chairman:** We will have to talk to StatsCan when representatives appear before the committee. The surveys done for the Health Canada divided the population into "teens" between the ages of 11 and 17, and "adults," people 18 and over.

**Mr. Parker:** The StatsCan figures start with 15 to 19 year-olds, and then 20 to 24, and so on.

**The Chairman:** There is a problem with people smoking under the age of 15.

**Mr. Parker:** Absolutely. There is smoking by youth at that age.

**The Chairman:** You do not know the incidence of that, do you?

**Mr. Parker:** We do not research it, but occasionally Health Canada and other groups do.

Three months ago, we saw a news story that alleged that youth smoking was on the increase. The figure given for Alberta was that it had gone from 22 per cent or 24 per cent to 48 per cent. The industry had heard nothing about such a massive behavioural change in Alberta, so we got the survey data. It was based on a

peut-être eu une baisse de 4 p. 100 ou un petit peu moins. Les chiffres sont très trompeurs pour diverses raisons.

Il n'y a pas eu d'augmentation du tabagisme chez les jeunes. La hausse intervenue il y a huit ans s'est produite au moment où la publicité était interdite et où les taxes étaient élevées et augmentaient. Cela n'est pas seulement arrivé ici, mais également aux États-Unis et au Royaume-Uni. Cette augmentation ne s'est pas seulement produite pour le tabac; elle s'est produite pour le cannabis et pour la consommation d'alcool par les mineurs, et personne ne sait pourquoi. Dans le cas du cannabis, ce n'était certainement pas attribuable à l'emballage ou à la publicité.

**Le sénateur Stollery:** Je vis au centre-ville de Toronto. Je dois être dans l'erreur au sujet du nombre d'adolescentes que j'ai vues fumer — et le nombre semble augmenter. De toute évidence, l'industrie du tabac n'est pas d'accord avec cela.

**Le président:** J'aimerais savoir de quels chiffres nous parlons, de manière que nous puissions quantifier tout cela.

Dans une étude effectuée pour le ministère fédéral de la Santé, j'ai vu un chiffre pour 1996 qui indiquait que 11 p. 100 des adolescents âgés entre 11 et 17 ans étaient fumeurs, et que 32 p. 100 des adultes de 18 ans et plus l'étaient également. Ces chiffres sont-ils exacts?

**M. Parker:** J'aimerais vérifier le chiffre de 11 p. 100. Dans l'ensemble, le pourcentage est légèrement inférieur à 30 p. 100. Des chiffres différents recueillis à différents moments avec diverses méthodologies peuvent produire des résultats légèrement différents.

**Le président:** Est-ce de cet ordre de grandeur?

**M. Parker:** À 30 p. 100, vous êtes certainement près du chiffre pour la population dans son ensemble. Quinze ans et plus est la division que Statistique Canada utilise.

**Le président:** Nous devons parler à Statistique Canada quand ses représentants comparaitront devant le comité. Les enquêtes effectuées pour Santé Canada répartissaient la population entre les «adolescents» âgés de 11 à 17 ans et les «adultes» âgés de 18 ans et plus.

**M. Parker:** Les groupes d'âge utilisés par Statistique Canada commencent avec les 15 à 19 ans, puis les 20 à 24 ans, et ainsi de suite.

**Le président:** Il existe un problème avec les fumeurs de moins de 15 ans.

**M. Parker:** Absolument. Il y a des jeunes de cet âge qui fument.

**Le président:** Avez-vous une idée du nombre?

**M. Parker:** Nous n'effectuons pas de recherche là-dessus, mais à l'occasion, Santé Canada et d'autres groupes en font.

Il y a trois mois, nous avons vu un article de journal qui prétendait que le tabagisme chez les jeunes était en augmentation. On disait qu'en Alberta le chiffre était passé de 22 ou de 24 p. 100 à 48 p. 100. Comme l'industrie n'avait rien entendu dire au sujet d'un tel changement de comportement en Alberta, nous avons

sample of between 30 and 35 people. It was a methodological error, in other words.

**The Chairman:** The surveys done for Health Canada had a sample of about 2,000 adults, and about 900 teens, which is very good. It was a good-sized sample.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** This morning, we heard from some witnesses that the number of smokers had increased considerably. You have just told us however that in percentage terms, the number of smokers has declined. Did I misunderstand you?

[English]

**Mr. Parker:** To the best of my knowledge, there has been a slight decline over the last three or four years in either the percentage of the population that smokes, and the amount smoked, or both. I know of no significant increase demonstrated by a statistically reliable, objective survey over that same period of time.

A problem arises because of definitions. What is a regular smoker? What is a daily smoker? If you ask someone how much he or she smoked last week, how accurate is that measurement? This is a much more complicated area to measure than generally acknowledged by the media and elsewhere. However, if you ask whether there has been an increase in smoking in Canada since 1994, the answer is absolutely not.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** In your opinion, what are the primary reasons why we have seen an increase in the number of people addicted to smoking? Do you have any idea? Why is tobacco use on the rise? Is it a matter of price and quality or does advertising have something to do with it?

[English]

**Mr. Parker:** I am not sure I am able to answer the question, because, contrary to the assertions made earlier this morning, I do not believe that the behaviour is happening.

I referred earlier to a continuing and significant disagreement between ourselves and the anti-tobacco organizations. Why would someone claim that the StatsCan information does not exist, or is wrong? One reason, obviously, would be to justify an emergency intervention of some kind. In fact, we believe that smoking behaviour, overall, has been going down. It is an immense problem to measure with great accuracy.

The focus of this bill, and I assume of this committee, and its most pressing concern, is smoking by underage youth — people below the legal age to purchase and consume cigarettes. That is happening amongst both young men and young women. We agree with the sponsors of the bill that this is a problem and concern that ought to be addressed. However, I cannot tell you why smoking has increased, because I do not believe that it has increased.

[Translation]

obtenu les données de l'enquête. Celle-ci était fondée sur un échantillon d'une trentaine de personnes. C'était une erreur méthodologique, en d'autres mots.

**Le président:** Les études effectuées pour Santé Canada concernaient un échantillon d'environ 2 000 adultes et d'environ 900 adolescents, ce qui est très bon. C'est un échantillon de bonne taille.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Ce matin des témoins ont dit qu'il y avait une augmentation considérable des fumeurs. Vous venez de nous dire que le pourcentage de fumeurs a diminué. C'est ce que vous avez dit tantôt ou je me trompe?

[Traduction]

**M. Parker:** Que je sache, on a enregistré ces trois ou quatre dernières années une légère diminution du pourcentage de la population qui fume, et de la quantité fumée, ou des deux. Je ne suis au courant d'aucune augmentation substantielle étayée par une étude objective, statistiquement fiable au cours de la même période.

Un problème se pose à cause des définitions. Qu'entend-on par fumer régulièrement? Qu'entend-on par fumer tous les jours? Si vous demandez à quelqu'un combien il a fumé de cigarettes la semaine dernière, comment savoir à quel point la mesure est exacte? C'est un domaine beaucoup plus compliqué à mesurer que ne le laissent généralement entendre les médias et autres. Cependant, si vous voulez savoir si le tabagisme augmente au Canada depuis 1994, la réponse est non.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** En considérant qu'il y a eu une augmentation des gens habitués au tabagisme, à votre avis, quels sont les principales causes de l'augmentation du tabagisme? Vous pouvez nous le dire? Qu'est-ce qui porte les gens à consommer plus de tabac? Les prix, la qualité, votre publicité?

[Traduction]

**M. Parker:** Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à la question, parce que, contrairement aux allégations faites plus tôt ce matin, je ne crois pas que le comportement intervient.

J'ai parlé plus tôt d'un désaccord continu et marqué entre nous-mêmes et les organisations antitabac. Pourquoi quelqu'un prétendrait-il que l'information de Statistique Canada n'existe pas ou qu'elle est erronée? De toute évidence, ce pourrait être pour justifier une intervention d'urgence de quelque sorte. En fait, nous croyons que dans l'ensemble le tabagisme a diminué. C'est un énorme problème à mesurer avec beaucoup d'exactitude.

L'objet du projet de loi, et j'imagine celui du comité, et sa préoccupation la plus pressante, vise le tabagisme par les mineurs — ceux qui n'ont pas l'âge légal d'acheter ou de consommer des cigarettes. Cette situation touche les jeunes, hommes ou femmes. Nous convenons avec les parrains du projet de loi qu'il s'agit là d'un problème sur lequel il faut se pencher. Je ne peux cependant pas vous dire pourquoi le tabagisme a augmenté parce que je ne crois pas qu'il ait augmenté.

[Français]



**Senator Ferretti Barth:** Will the 50 cent increase have an impact on tobacco sales?

[English]

**Mr. Parker:** The 50 cent levy imposed by this bill will be about a dollar a carton by the time the price gets to the retail level, because of wholesale and retail mark-ups on the trade.

In general, we have no disagreement with the theory that there is an inverse relationship between price and consumption. In other words, with cigarettes, as with every other consumer good, as the price goes up, consumption tends to go down.

The smoking rate did not change in Canada during the period from 1988 to 1993. During that period, taxes increased by more than 500 per cent, smuggling established itself and grew to the point where it represented 40 per cent of the national market, and 70 per cent of the market in Quebec was supplied by contraband cigarettes. That is the stunning first available fact from looking at the StatsCan numbers. I hope that the representatives from StatsCan will walk you through it.

What was happening was that a percentage of the population, or all of the population to some extent, bought some of their cigarettes from contraband sources, and at lower prices. The full price impact of the increase brought about by taxes was not present.

It is theoretically possible that, if smuggling had been eliminated or completely prevented — if Canada were an island and you could not easily import contraband — the price might have had a greater impact. It did not have any discernible impact on Canadians during that period. As I indicated, the smoking rate of the very youngest group, which you would expect to be most affected, increased beginning in 1990 and 1991. It levelled off by late 1993 and early 1994. The roll-back was in February of 1994.

There are a number of theoretical calculations about the behavioural impact of a given price change. All we can say is that, based on the past 12 years of experience, the actual performance has been far less than that predicted by the theory.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** The 50 cent per carton increase may well hurt tobacco manufacturers, but it will benefit smugglers and smokers will continue to smoke. Persons who are hooked on smoking are not about to quit for the sake of an extra 50 cents. They will continue to find ways of buying cigarettes at a good price and the problems that we have experienced in the Montreal area will continue. At one point, people were buying cigarettes and selling them on the black market. What do you plan to do to address this problem? What provisions are there in the legislation to deal with the smuggling issue?

**Le sénateur Ferretti Barth:** J'aimerais savoir si l'augmentation de 50 cents va avoir une répercussion sur le marché commercial?

[Traduction]

**M. Parker:** Le prélèvement de 50c. imposé par ce projet de loi représentera environ 1 \$ la cartouche une fois le produit vendu au niveau du détail en raison des marges bénéficiaires au détail et en gros.

En général, nous ne nous opposons pas à la théorie selon laquelle il existe une relation inverse entre le prix et la consommation. Autrement dit, avec la cigarette, comme avec tout autre produit de consommation, dès que le prix augmente, la consommation a tendance à baisser.

Le tabagisme n'a pas augmenté au Canada entre 1988 et 1993. Durant cette période, les taxes ont plus que quintuplé, la contrebande s'était implantée au point de représenter 40 p. 100 du marché national et, au Québec, les cigarettes de contrebande constituaient 70 p. 100 du marché. C'est un fait renversant et c'est la première chose que révèlent les chiffres de Statistiques Canada. J'espère que les représentants de Statistiques Canada vous en parleront.

Ce qui s'est passé c'est qu'une partie de la population, ou toute la population dans une certaine mesure, a acheté des cigarettes de contrebande à des prix inférieurs. L'augmentation du prix des cigarettes découlant de la hausse de taxes ne s'est pas pleinement fait sentir.

Il est possible en théorie que, si la contrebande avait été éliminée ou évitée complètement — c'est-à-dire si le Canada était une île où il n'était pas facile d'y introduire clandestinement des produits prohibés — l'augmentation du prix des cigarettes aurait pu avoir plus d'impact. Pour moi, l'effet sur la vente de cigarettes au Canada n'a pas été perceptible durant cette période. Comme je l'ai indiqué, le tabagisme chez les très jeunes, qui aurait dû s'en ressentir le plus, a augmenté à partir de 1990 et 1991. Il s'est stabilisé à la fin de 1993 et au début de 1994. La baisse est survenue en février 1994.

Il existe de nombreuses prévisions sur l'effet théorique de la variation du prix sur le comportement des consommateurs. Toutefois, d'après l'expérience des douze dernières années, les résultats sont bien inférieurs aux prévisions.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** L'augmentation de 50 cents par cartouche va peut-être nuire aux fabricants de tabac mais va aider les contrebandiers et les fumeurs sont toujours les mêmes. Les gens qui sont habitués au tabagisme ne vont pas cesser pour 50 cents. Ils vont trouver des moyens pour obtenir des cigarettes à bon marché et on va se retrouver avec les mêmes problèmes au Québec, comme ceux que nous avons connus près de Montréal. Les gens achetaient des paquets de cigarettes et les vendaient en contrebande. Qu'est-ce que vous allez faire pour sauver vos intérêts? Qu'est-ce que la loi va faire pour éliminer la contrebande?

We seem to be caught in the middle of things. Smokers are like alcoholics. Some manage to stop, while others continue to drink. Rehabilitation works for some people. It is the same thing with cigarettes. Those who cannot afford to pay full prices will look to smugglers for cheap cigarettes. Who is going to suffer as a result of this? Will it be the smokers, those involved in smuggling operations or the governments? What are your thoughts on the subject?

[English]

**Mr. Parker:** Under this bill, smokers will wind up paying something close to \$1 more per carton for the product. A carton currently sells in Ontario and Quebec and the low-tax eastern provinces for something in the range of \$28 to \$29. I would not regard a dollar per carton as a significant price increase that would affect behaviour. It works out to something in the order of 10 cents to 15 cents per day for a smoker who consumes roughly a package or a little more per day.

The problem is this: We have two tax structures in Canada. We have five provinces with very high taxes where the product costs up to double the figure I just named, and we have a low tax structure. We also have native reserves where something called "black stock product" can be bought. In some cases, natives are able to purchase coloured stock. I am talking about the colour of the tear strips around the packages.

In theory, in buying a product without paying PST, GST or the provincial tobacco tax, you are supposed to buy only black stock. That causes about a \$10 carton difference. This is the figure, based on the experience of the late 1980s, that provides enough of a margin to justify criminals importing the product or dealing in the product illegally, because smokers will save \$4 or \$5 a carton.

If you add to that \$10 figure — and that is the case in Ontario or Quebec — up to another \$25 in Manitoba, Saskatchewan, and Alberta and even more in British Columbia or Newfoundland, there is already a significant margin for criminals. This increase would make it larger, but not by a significant margin.

We are in discussions now with all of the provinces, and with Revenue Canada, about additional measures that might be taken to combat smuggling. It does hurt the manufacturers here, based on the experience in the late 1980s and early 1990s. Smugglers are perfectly capable of bringing in product made anywhere in the world. It does not matter to us whether it is our product in the hands of smugglers or someone else's; we want it stopped. We would prefer to see one tax regime in Canada so these new interprovincial smuggling efforts would be stopped. There is a smuggling problem.

I could not argue whether this bill would significantly address the smuggling situation. I know of nothing that has ever been able to stop smuggling when a product is either banned from availability, or there is a significant price difference that provides an incentive for criminals to deal with a banned substance.

Nous nous trouvons pris en sandwich. Les fumeurs sont comme les alcooliques. Certains s'en sauvent mais d'autres vont continuer à boire. Il y a de la réhabilitation. La cigarette, c'est la même chose. Ceux qui n'ont pas d'argent vont l'acheter à bon marché. Nous allons alimenter les contrebandiers. Qui va en souffrir? Vous, les fumeurs, les gens qui font de la contrebande ou les gouvernements? Comment voyez-vous cette situation?

[Traduction]

**M. Parker:** Avec ce projet de loi, les fumeurs vont payer près d'un dollar de plus la cartouche. Actuellement, une cartouche se vend entre 28 et 29 dollars en Ontario et au Québec ainsi que dans les provinces de l'Est où la taxe est peu élevée. Je ne pense pas que cette augmentation soit suffisante pour inciter les gens à arrêter de fumer. Ça représente une augmentation de 10 à 15 cents par jour pour celui qui fume à peu près un paquet par jour.

Le problème est le suivant: Il y a deux structures fiscales au Canada. Dans cinq provinces, les taxes très élevées font doubler le prix que je viens de vous donner, et il y a d'autres provinces où les taxes sont moins élevées. Il y a aussi des réserves autochtones où il est possible d'acheter des paquets de cigarettes à bandelettes noires. Dans certains cas même, les autochtones peuvent acheter des paquets à bandelettes de couleur.

En théorie, la bandelette du paquet est noire quand on ne paie ni la taxe de vente provinciale, ni la TPS, ni la taxe provinciale sur le tabac. La différence de prix est d'environ 10 \$ la cartouche. D'après ce qui s'est passé à la fin des années 1980, cette marge de profit est suffisante pour inciter les criminels à importer ou à vendre le produit illégalement, parce que les fumeurs économisent 4 \$ ou 5 \$ la cartouche.

À cette marge de 10 \$, réalisée en Ontario ou au Québec, on ajoute jusqu'à 25 \$ au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta et même plus en Colombie-Britannique ou à Terre-Neuve, ce qui rend la marge de profit intéressante pour les criminels. La hausse prévue dans le projet de loi augmentera la marge de profit, mais pas de façon significative.

Nous sommes actuellement en pourparlers avec toutes les provinces et avec Revenu Canada pour trouver d'autres mesures de lutte contre la contrebande. La contrebande nuit aux fabricants ici, comme on l'a constaté à la fin des années 80 et au début des années 90. Les contrebandiers peuvent très bien introduire des produits fabriqués n'importe où dans le monde. Peu nous importe que ce soit nos cigarettes ou celles d'autres fabricants qui font l'objet de la contrebande. Nous ne voulons plus de contrebande. Nous aimerions mieux qu'il y ait un seul régime fiscal au Canada pour pouvoir éliminer la contrebande entre les provinces. Voilà la situation.

Je ne peux pas dire si ce projet de loi s'attaque vraiment au problème de la contrebande. D'après moi, rien ne peut arrêter la contrebande d'un produit prohibé ou dont la différence de prix sur le marché noir incite les criminels à en faire le commerce.



**Senator Lavoie-Roux:** We know that you support the production of tobacco use and cigarettes. On this subject, we have some hesitation. I understand you also give quite a bit of money to the government. That is the positive part of it.

**Mr. Parker:** Smokers do.

**Senator Lavoie-Roux:** You make remarks in your executive summary that we ought to look at more carefully. You underline that there is no requirement that the anti-smoking groups be subject to evaluation. You are perfectly right. If you create such a foundation with a significant amount of money, there should be some measure of evaluation. You then develop this a little bit. They will be unaccountable for the expenditure. The foundation is empowered to duplicate the existing public program, which means that we must have a serious board for the direction of that foundation. The bill contains loopholes that will enable the foundation to spend much more on administration than the 10 per cent unit.

Are you concerned about young people smoking?

**Mr. Parker:** Yes, indeed, senator.

**Senator Lavoie-Roux:** You are even concerned with older people smoking. It has been proven that pregnant women who smoke have a higher rate of premature babies.

**Mr. Parker:** As well as low birth weight.

**Senator Lavoie-Roux:** What is your suggestion to decrease the amount of younger people who smoke? The things that have been done have not changed much.

**Mr. Parker:** We are already involved in an approach called Operation I.D., the goal of which is to eliminate access to tobacco. In other words, underage youths should not be able to buy the product. We have been doing this kind of thing for about 10 years. We do it in collaboration with wholesalers, retailers, unions who work in those industries, and others.

One of the problems with that kind of program is that the clerks in convenience stores also tend to be underage youth. They are 14 or 15 years old, and they change jobs all the time. If they go to the same high school as the purchaser, who may be a year or so ahead of them, there is a kind of intimidation factor which makes it difficult for the young clerk to refuse to sell the product. Under the law, however, retailers have a responsibility to ask for identification, and not to sell to underage people.

The last survey from Health Canada that we saw — and they are doing it now on an annual basis — said that national compliance against selling to youth was at about 72 per cent. It is up about 22 per cent over the last two years, since this program started. That is good, but it is nowhere near good enough. We have a pilot project about to start in B.C., to see if we cannot get compliance much higher.

Access to tobacco is not the reason kids experiment with it, or decide to smoke. Controlling access makes smoking more difficult, but you will not eliminate youth smoking in that way, even if you were to have 100-per-cent compliance.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Nous savons que vous approuvez la production de cigarettes, ce sur quoi nous avons des réserves. Par ailleurs, je crois comprendre que vous versez beaucoup d'argent au gouvernement, ce qui est un point positif.

**M. Parker:** Les fumeurs le font.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Il y a des observations dans votre résumé que nous devons examiner plus attentivement. Vous soulignez le fait que les groupes antitabac ne sont pas assujettis à une évaluation. Vous avez parfaitement raison. Si on crée une fondation dotée d'un budget important, il faut prévoir des mesures d'évaluation. Puis, vous donnez quelques explications là-dessus. Les membres de la fondation n'auront pas de comptes à rendre au sujet de leurs dépenses. La fondation peut faire double emploi avec le programme public existant, ce qui veut dire que le conseil d'administration de la fondation doit être formé de gens responsables. Il y a des lacunes dans le projet de loi qui vont permettre à la fondation de dépenser plus de 10 p. 100 de son budget en frais administratifs.

Le tabagisme chez les jeunes vous préoccupe-t-il?

**M. Parker:** Oui, bien sûr, sénateur.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Vous vous préoccupez même du tabagisme chez les adultes. Il est prouvé que, chez les femmes qui fument, il y a plus de bébés qui naissent prématurément.

**M. Parker:** Et plus de bébés ayant une insuffisance pondérale.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Que proposez-vous pour réduire le nombre de jeunes fumeurs? Ce que vous avez fait n'a pas changé grand-chose.

**M. Parker:** Nous participons déjà à un programme appelé Opération Identification qui vise à empêcher l'accès au tabac, autrement dit à faire en sorte que les mineurs ne puissent pas acheter de cigarettes. Nous participons à ce programme depuis environ 10 ans, en collaboration avec les grossistes, les détaillants, les syndicats visés et d'autres.

Un des problèmes de ce programme c'est que les commis des dépanneurs sont souvent eux-mêmes des mineurs. Ils ont 14 ou 15 ans et changent d'emploi tout le temps. C'est intimidant pour un jeune commis de refuser de vendre des cigarettes à un acheteur peut-être un petit peu plus vieux que lui qui fréquente la même école secondaire. Quoiqu'il en soit, selon la loi, les détaillants doivent demander une pièce d'identité et refuser de vendre des produits du tabac à des mineurs.

Selon la dernière enquête que Santé Canada a rendue publique — et le ministère en effectue maintenant une chaque année —, cette mesure concernant la vente de cigarettes aux mineurs est respectée à 72 p. 100, ce qui est une augmentation de 22 p. 100 depuis l'entrée en vigueur du programme, il y a deux ans. C'est bien, mais ce n'est pas suffisant. Nous avons élaboré un projet pilote qui doit commencer en Colombie-Britannique pour faire augmenter cette proportion.

Ce n'est pas l'accès au tabac qui incite les jeunes à fumer. En contrôlant l'accès au tabac, on rend le tabagisme plus difficile, mais on ne peut l'éliminer complètement même si la loi était respectée à 100 p. 100.

Attached to our brief, there is a paper written for the Ontario Tobacco Research Unit, that deals with predictors of youth smoking and cessation. We argued last year that the Tobacco Act, which is all about bans on advertising, limitations on sponsorship, and other matters, does not deal with the real reason youth begin to smoke.

When I was a kid, I heard a story about someone looking for a wallet in the middle of the night. A passer-by offered to help. After four or five minutes, he said, "Exactly where did you lose it." The individual said, "Oh, about half a block down there." The passer-by said, "Well, why are you looking here under the street light?" He said, "Because the light is better." My point is that we have to start looking at where the wallet was actually lost, and what it is that causes kids to smoke. It is rebelliousness, first and foremost. It is parental example. It is peer pressure. It is poor performance at school.

The National Health Forum has come up with a number of recommendations in this area. We think that those are deserving of examination. It does not mean that education programs that have been run in the past should be abandoned, but their tone, I think, ought to be somewhat different. If, as a parent, you are dealing with a rebellious adolescent, and you tell that 16 year old that under no circumstances is he or she to do such and such a thing, it almost guarantees exactly the kind of behaviour that you are attempting to eliminate.

**Senator Lavoie-Roux:** I know that you put warning labels on your packages, but would you also be willing to give some financial support for further study on the etiology of smoking by young people? Is this completely impossible? I realize that you are selling tobacco.

**Mr. Parker:** We do manufacture and sell the product.

I raised this problem a year ago before another committee. In order to be effective beyond the area where we are already active, we need partnerships with other groups and organizations. The industry is more than ready to consider measures of the kind that I have just described, as well as others, and to consider financial support for them.

It depends upon the measure. We hear some pretty wild-eyed suggestions from our pals on the other side of this issue, the anti-smoking lobby, about what will cause people to stop smoking. We do not think that this is based on any understanding of why adults or youth smoke. We hear what we regard as misinterpretation.

**Senator Stollery:** I quit smoking because I did not want to die before my time.

**Mr. Parker:** That is a good reason to do so.

**Senator Cohen:** I used to be in the retail business. I know that marketing increases sales, and encourages people to buy. In this case, it encourages people to smoke.

When you appeared before the committee in 1997, you said the one thing that advertising does not do is to persuade people to start smoking, and that manufacturers agree that youth should not smoke, period.

Nous avons annexé à notre mémoire un document produit par le service de recherche sur le tabac de l'Ontario qui traite des prédicteurs du tabagisme chez les jeunes. L'an dernier, nous avons soutenu que la Loi sur le tabac qui, entre autres, interdit la publicité et limite les commandites, ne s'attaque pas aux vraies causes du tabagisme chez les jeunes.

Vous connaissez l'histoire, que j'ai apprise quand j'étais enfant, de celui qui cherchait son portefeuille au milieu de la nuit, sous un réverbère parce qu'il y faisait plus clair, alors qu'il avait perdu son portefeuille un peu plus loin. Je crois qu'il faut commencer à chercher au bon endroit et se demander qu'est-ce qui motive les jeunes à fumer. C'est d'abord et avant tout par esprit de rébellion qu'ils fument. Il faut aussi tenir compte de facteurs comme l'exemple des parents, la pression des pairs, les mauvais résultats scolaires.

Un certain nombre de recommandations ont été formulées à ce sujet au Forum national sur la santé. Nous pensons qu'elles méritent d'être examinées. Ça ne veut pas dire que les programmes d'information mis en oeuvre dans le passé doivent être abandonnés, mais il faut en changer quelque peu l'orientation. Si vous interdisez catégoriquement à votre adolescent rebelle de 16 ans de faire telle ou telle chose, il est presque assuré qu'il fera exactement ce que vous essayez de l'empêcher de faire.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je sais que vous imprimez des avertissements sur vos paquets de cigarettes, mais seriez-vous prêts à financer d'autres études sur l'étiologie du tabagisme chez les jeunes? Est-ce complètement impossible? Je sais bien que vous vendez du tabac.

**M. Parker:** Nous fabriquons et vendons des produits du tabac.

J'ai parlé de cela il y a un an devant un autre comité. Pour faire plus que ce que nous faisons actuellement, nous devons nous associer à d'autres groupes et organismes. L'industrie est bien prête à envisager des mesures comme celles dont vous venez de parler et d'autres, et elle est prête à les financer.

Tout dépend de la mesure envisagée. Nous avons entendu des choses assez farfelues de la part du lobby antitabac sur ce qui va inciter les gens à arrêter de fumer. Pour nous, ces propositions ne tiennent pas compte de ce qui pousse les adultes et les jeunes à fumer; c'est mal comprendre le problème.

**Le sénateur Stollery:** J'ai arrêté de fumer parce que je ne voulais pas mourir avant l'heure.

**M. Parker:** C'est une bonne raison d'arrêter.

**Le sénateur Cohen:** J'ai travaillé dans la vente au détail. Je sais que la promotion fait augmenter les ventes et incite les gens à acheter. Dans le cas qui nous occupe, elle encourage les gens à fumer.

Quand vous avez comparu devant le comité en 1997, vous avez dit que la publicité n'incitait pas les gens à se mettre à fumer, et que les fabricants admettaient que les jeunes ne devraient pas fumer.



We wonder why kids smoke. When I started to smoke at 13, it was because I sneaked a cigarette, and it was cool. Kids smoked because it was cool. However, do you think that the promotion of sports figures and macho images in sports car racing does not, by association, persuade young kids that smoking is cool? As a kid, that would have moved me. I would have felt that smoking was great, because so and so promoted it.

**Mr. Parker:** It is very difficult to argue from a specific your reaction to the general.

About 20 countries in the world have banned tobacco advertising and sponsorship in total, in some cases for up to 20 years. We should look to those countries for support for this notion that advertising bans or restrictions would help. People have looked to those countries, and there is no pattern of a reduction in smoking. In fact, in two of the Scandinavian countries, smoking by youth in particular has increased since the ban. Why is that? It does not sound logical. It may be because, when the full weight of the state said that this is such a wonderful, exciting product that it cannot be advertised, 16-year-old kids said "Give me some."

There was a trick brand on the market in Europe, England and the Netherlands for a couple of years called Death Brand cigarettes. It was a black package with a skull and crossbones on it. They also had a brand called Death Lights, which was a white package with a black skull and crossbones on it. It had warning messages that make even the stark Canadian brands look mild by comparison. "Do not buy this product: It is extremely dangerous." For a period of time, it was flying off the shelves. Who was buying it? Teenagers were buying it.

We have had a practical experience in Canada with the banning of advertising over the last ten years. From early 1989 until 1995, product advertising was not present. There was some sponsorship advertising. While our overall smoking rates stayed flat, U.S. smoking rates were declining slightly, with no such controls in place.

All I can tell you is that I cannot agree that the decision to smoke versus the decision to choose a brand is driven by advertising for cigarettes, for cars, or for soap. You pay great attention to advertising once you have decided that you want a car. I do not think an ad will persuade you to buy a car if you do not want one, and that is what we are talking about here.

**The Chairman:** We will have to pursue these issues with other witnesses, and there will be an opportunity to do so. Thank you very much for appearing today, Mr. Parker.

Our next witness, Mr. David Bonfilio, is here to discuss what works well in other jurisdictions, in terms of public education aimed at reducing the incidence of smoking in the population. At a minimum, he would be able to tell us what works well in California, but he is not limited to that jurisdiction.

Welcome to Canada and to this committee.

Nous nous demandons pourquoi les jeunes fument. Quand j'avais 13 ans, j'ai commencé à fumer en cachette parce que c'était cool. Les jeunes fumaient parce que c'était cool. Ne pensez-vous pas que la publicité qui montre des sportifs et de beaux pilotes de course n'incite pas, par association, les jeunes à trouver que fumer est cool? Quand j'étais jeune, ça m'aurait impressionné. J'aurais pensé que c'était bien de fumer parce qu'un tel ou un tel en faisait la promotion.

**M. Parker:** C'est très difficile de généraliser à partir de la réaction d'une personne.

Une vingtaine de pays dans le monde ont interdit la publicité et les commandites de tabac, dans certains cas depuis 20 ans. Il faut vérifier si, dans ces pays, le fait d'interdire ou de limiter la publicité a été utile. D'après ce qu'on sait, rien n'indique que des mesures de ce genre réduisent le tabagisme. En fait, dans deux pays scandinaves, le tabagisme chez les jeunes a augmenté depuis l'interdiction. Pourquoi? Ça ne semble pas logique. C'est peut-être parce que quand un pays met tout en oeuvre pour empêcher la publicité d'un merveilleux produit, les jeunes de 16 ans en demandent.

Pendant un ou deux ans, on a fait un coup publicitaire en Europe en lançant sur le marché, en Angleterre et aux Pays-Bas, des cigarettes appelées Death Brand, dans un paquet noir avec une tête de mort. Il y en avait aussi d'une autre marque, les Death Lights, qui étaient vendues dans un paquet blanc avec une tête de mort. L'avertissement sur le paquet: «N'achetez pas ce produit, il est extrêmement dangereux», contrastait violemment même avec celui qui figure sur les paquets de cigarettes vendus au Canada. Ces cigarettes se sont vendues comme des petits pains, et ce sont les adolescents qui les achetaient.

Nous avons au Canada une expérience pratique de l'interdiction de la publicité depuis 10 ans. Entre début 1989 et 1995, il n'y a pas eu de publicité de produits et un peu de publicité de commandite. Alors que nos taux de tabagisme sont en général restés stables, les taux de tabagisme aux États-Unis ont légèrement diminué, sans qu'il n'y ait de tels contrôles en place.

Tout ce que je peux vous dire, c'est que je ne crois pas que la décision de fumer par opposition à la décision de choisir une marque soit influencée par la publicité de cigarettes, de voitures ou de savon. En effet, vous prêtez beaucoup d'attention à la publicité lorsque vous avez décidé que vous voulez une voiture. Je ne crois pas qu'une annonce publicitaire puisse vous persuader d'acheter une voiture si vous n'en voulez pas, et c'est ce dont il s'agit ici.

**Le président:** Nous allons devoir approfondir ces questions avec d'autres témoins et nous aurons la possibilité de le faire. Merci beaucoup d'avoir comparu aujourd'hui, monsieur Parker.

M. David Bonfilio, notre prochain témoin, va nous parler de ce qui fonctionne bien dans d'autres instances, en ce qui concerne notamment l'éducation du public visant à diminuer le tabagisme au sein de la population. Il va pouvoir nous dire, à tout le moins, ce qui fonctionne bien en Californie, sans toutefois nécessairement se limiter à cette instance.

Bienvenue au Canada et à ce comité.

**Mr. David Bonfilio, Immediate Past Chair, American Cancer Society, California Division, Inc.:** I am a volunteer for the American Cancer Society. My career is in banking. I am not a career activist.

When the American Cancer Society helped with the passage of Proposition 99, which is the program that funds our tobacco control in California, we made a promise to the voters of California that we would not accept money from Proposition 99. The American Cancer Society does not benefit in any way, directly or indirectly, from Proposition 99.

I have had an opportunity to scan Bill S-13, and I see several aspects which I like about the bill, and which would improve a tobacco control program in Canada. First, this is a levy, and not a tax. Therefore, it is not subject to the budget process. Second, the funds and the programs will be administered by a foundation separate from the government. I like those two aspects very much. When you hear my comments you will understand why.

In 1988 the California voters, 57.8 per cent of them, voted to pass Proposition 99, which established a 25-cents-per-pack surtax on cigarettes, and an equivalent amount on other tobacco products. Revenues raised were allocated as follows: Health education, 20 per cent. This was to prevent and reduce tobacco use, primarily among young children. Research, 5 per cent, to fund tobacco-related disease research. Hospital services, 35 per cent. Physician services, 10 per cent, which was for health coverage for those people who did not have it. Public resources, 5 per cent, which was an environmental issue — we form very strange coalitions in California — and 25 per cent was unallocated, to be used for any of the above five purposes.

Supported by these funds, the California Tobacco Control Program was launched in 1990. The primary goals were to change the social norms of tobacco use, to achieve a smoke-free society, and to reduce tobacco use by 75 per cent before the year 2000.

The California Tobacco Control Program consists of 61 local health departments, hundreds of community based organizations, four ethnic networks, eleven regional community linkage programs, a state of the art, state-wide media campaign, and nearly 1,000 local school districts across the state. These agencies are joined in a coordinated, multi-faceted effort to change the way tobacco and its use are perceived by the communities of California. Since 1988, California's adult smoking rate has dropped 42 per cent, from 26 per cent of the population, to 16 per cent of the population.

While Proposition 99 was fully funded, youth smoking rates levelled, while increases were seen in every other state in the United States. Proposition 99 has saved individuals in California \$1 billion U.S. in medical costs. Research has indicated that the anti-smoking campaign, including community and school-based presentation programs, anti-tobacco advertising and

**M. David Bonfilio, ancien président, American Cancer Society, California Division, Inc.:** Je suis bénévole pour l'American Cancer Society. J'ai fait carrière dans la banque et je ne suis pas activiste de carrière.

Lorsque l'American Cancer Society a facilité l'adoption de la Proposition 99, programme finançant la lutte contre le tabagisme en Californie, nous avons promis aux électeurs de Californie de ne pas accepter d'argent susceptible d'en découler. L'American Cancer Society ne tire aucun profit, directement ou indirectement, de la Proposition 99.

J'ai eu la possibilité de parcourir le projet de loi S-13 et j'y vois plusieurs aspects positifs, susceptibles d'améliorer un programme de lutte contre le tabagisme au Canada. D'abord, il prévoit un prélèvement et non une taxe; il n'est donc pas assujéti au processus budgétaire. Deuxièmement, les fonds et les programmes seront gérés par une fondation distincte du gouvernement. Ces deux éléments me plaisent beaucoup et vous comprendrez pourquoi en m'écoutant.

En 1988, les électeurs de la Californie — 57,8 p. 100 d'entre eux — ont adopté la Proposition 99 qui prévoyait une surtaxe de 25 sous applicable à chaque paquet de cigarettes ainsi qu'un montant équivalent applicable aux autres produits du tabac. Les fonds ainsi recueillis ont été affectés comme suit: l'éducation en matière de santé — 20 p. 100. Il s'agissait de prévenir et de diminuer l'usage du tabac, surtout chez les jeunes enfants. La recherche — 5 p. 100 — pour financer la recherche sur les maladies liées à l'usage du tabac. Les services hospitaliers — 35 p. 100. Les services de médecins — 10 p. 100 — pour offrir l'assurance-maladie à ceux qui n'en avaient pas. Les ressources publiques — 5 p. 100 — pour une question liée à l'environnement — on retrouve de très curieuses coalitions en Californie — et 25 p. 100 n'étaient pas affectés de façon précise et devaient servir à n'importe lequel des cinq objectifs ci-dessus.

Ces fonds ont permis l'instauration du California Tobacco Control Program en 1990, programme visant à modifier les normes sociales de l'usage du tabac, à créer une société sans fumée et à diminuer l'usage du tabac de 75 p. 100 avant l'an 2000.

Le California Tobacco Control Program représente 61 services locaux de la santé, des centaines d'organisations communautaires, quatre réseaux ethniques, onze programmes communautaires régionaux, une campagne médiatique d'avant-garde à l'échelle de l'État et près de 1 000 commissions scolaires de l'État. Ces organismes s'efforcent ensemble et de façon polyvalente de modifier la façon dont le tabac et son usage sont perçus par les collectivités de Californie. Depuis 1988, le taux de tabagisme des adultes en Californie a chuté de 42 p. 100, touchant 16 p. 100 de la population au lieu de 26 p. 100.

Alors que la Proposition 99 était entièrement financée, le taux du tabagisme chez les jeunes s'est stabilisé, tandis que tous les autres États des États-Unis enregistraient une augmentation à cet égard. La Proposition 99 a permis aux habitants de la Californie d'économiser un milliard de dollars américains en coûts médicaux. D'après la recherche, la campagne antitabac, englobant



quit-smoking programs, has saved the state \$211 million U.S. per year in medical and other costs.

Cigarette companies spend approximately \$450 million U.S. each year in California. Since 1989, California has spent an average of \$84.3 million U.S. per year on tobacco control programs. You can see that the tobacco industry is outweighing us by about five to one.

In order to show the influence of both of these programs, particularly the media program, I have two examples. In 1993, a tobacco industry study — done to counter another study — showed that two-thirds of six year olds recognized Joe Camel, and understood that it marketed cigarettes. A study of the California media program in 1992 showed that adults recalled the anti-tobacco ads at a rate from 75 per cent for young adults — by “young adults” I mean those over 18 — down to 50 per cent among adults over 45, while adolescents recalled the anti-tobacco campaign at a rate of better than 80 per cent. The kids do see it, and they do hear it.

As I indicated at the beginning of my remarks, Bill S-13 has features that I like. Proposition 99 is subject to the budget process in California, therefore, there have been problems. Proposition 99 was not fully funded until fiscal year 1997. Beginning in 1993, major funds were diverted for other needs because of a budget crisis in California. As a direct result, youth smoking prevalence between 1993 and 1995 in California increased by 30.8 per cent, from 9.1 per cent to 11.9 per cent. With full funding, we are confident we can return to de-normalizing tobacco.

Proposition 99 was, and is, a comprehensive program. A price increase can be countered by the industry, as they did in the mid-1990s in California, but a price increase coupled with a comprehensive plan, including media, workplace and schools, can work.

**Senator Kenny:** You said that the government had saved \$1 billion in health costs, then you went on to quantify the amount of savings that individuals had also incurred in health costs.

**Mr. Bonfilio:** It was reversed. We estimate it is \$1 billion savings by individuals, and \$211 million per year by the state.

**Senator Kenny:** As we look at our bill, we have been trying to calculate how soon there would be a pay-back in terms of health savings, and our assumption has been that it would take some time — that cancer takes time to catch hold. We estimated that it would perhaps be 15 years before we would start seeing a pay-back with real cost savings. Can you explain why you have

des programmes communautaires et scolaires, une publicité antitabac et des programmes de vie sans fumer, a permis à l'État d'économiser 211 millions de dollars américains par année en coûts médicaux et autres.

Les sociétés de tabac dépensent près de 450 millions de dollars américains chaque année en Californie. Depuis 1989, la Californie dépense en moyenne 84,3 millions de dollars américains par année pour les programmes de lutte contre le tabagisme. Vous pouvez voir que l'industrie du tabac dépense cinq fois plus que nous.

Pour vous montrer l'effet de ces deux programmes, notamment celui des médias, je vais vous donner deux exemples. En 1993, une étude de l'industrie du tabac — faite pour en dénoncer une autre — a indiqué que deux tiers des enfants de six ans reconnaissaient Joe Camel et comprenaient que c'était de la publicité pour les cigarettes. Une étude du programme des médias de Californie effectuée en 1992 a montré que les adultes se souvenaient des annonces publicitaires antitabac, à 75 p. 100 pour les jeunes adultes — par «jeunes adultes» je veux parler de ceux de plus de 18 ans — et à 50 p. 100 pour les adultes de plus de 45 ans, tandis que les adolescents se souvenaient de la campagne antitabac à plus de 80 p. 100. Les jeunes se rendent donc parfaitement compte de ce qu'ils voient et entendent.

Comme je l'ai indiqué au début de mes observations, le projet de loi S-13 présente des caractéristiques qui me plaisent. La Proposition 99 est assujettie au processus budgétaire de la Californie, ce qui a causé des problèmes. Avant l'exercice 1997, la Proposition 99 n'était pas entièrement financée. Au début de 1993, des fonds importants ont été affectés à d'autres besoins en raison d'une crise budgétaire en Californie, ce qui s'est directement traduit par une augmentation de 30,8 p. 100 de l'usage du tabac chez les jeunes Californiens entre 1993 et 1995, touchant 11,9 p. 100 de cette population au lieu de 9,1 p. 100. Maintenant que la Proposition 99 est entièrement financée, nous sommes confiants de pouvoir recommencer à dénormaliser le tabac.

La Proposition 99 était et reste un programme global. Une augmentation de prix peut être contrecarrée par l'industrie, comme elle l'a fait au milieu des années 90 en Californie, mais une augmentation de prix assortie d'un plan global, incluant les médias, le milieu de travail et les écoles, peut fonctionner.

**Le sénateur Kenny:** Vous dites que le gouvernement a économisé un milliard de dollars en coûts de santé, puis vous quantifiez les économies réalisées par les particuliers à cet égard.

**M. Bonfilio:** C'est le contraire. Nous estimons qu'il s'agit d'un milliard de dollars d'économies pour les particuliers contre 211 millions de dollars pour l'État.

**Le sénateur Kenny:** Dans le contexte de notre projet de loi, nous avons essayé de calculer quand nous pourrions bénéficier de retombées en matière d'économies de coûts de santé; d'après nous, cela devrait prendre du temps — tout comme cela prend du temps à un cancer de se développer. Nous avons estimé qu'il faudrait attendre peut-être 15 ans avant de commencer à profiter

experienced savings in California so much sooner than we have anticipated?

**Mr. Bonfilio:** Firstly, tobacco use does not just affect cancer. It affects the heart, the lungs, and many other organs of the body. Amongst infants, there is Sudden Infant Death Syndrome. We also have colic, and all sorts of different diseases that children pick up. We are seeing saving in tobacco-related illnesses, and not just cancer. Some of those illnesses come on very quickly.

**Senator Kenny:** Based on your experience, would it be fair to say that we can expect a pay-back far sooner than we have anticipated?

**Mr. Bonfilio:** Yes.

**Senator Kenny:** Have you compiled a list of the winners and losers from the projects with which you have gone forward in California?

**Mr. Bonfilio:** We have a list of some of the winners and losers, which I gave to your office for distribution.

The Department of Health Services, which is part of the administration of the State of California, administers this program, and conducts on-site random sting operations. A DHS employee accompanies a minor to a retail operation, to see if the youth can buy cigarettes.

This program started in December of 1995. By March of 1997, they had conducted over 2,600 checks in 54 counties, which covers pretty much all of California. They found that illegal tobacco sales in the state had dropped from 37 per cent in 1995, to 29.3 per cent in 1996 because of this program. That does work.

Another example came to my attention today. I called Sacramento, because I wanted an example with a little more power. This example has to do with the African-American youth in South Central L.A. For those of you who remember the Rodney King riots, South Central L.A. is where the riots were the worst. It is an extremely poor community.

Under Proposition 99, a community coalition for substance abuse was formed. Young African-American kids decided on their own to monitor billboards in their community. They wanted to know the content of the billboards. Then they went to an affluent, upscale community to look at billboards. They were so angry when they realized that they were being manipulated that they went to the billboard company and said, "We will not stand for this." The billboard company was in a quandary, because these kids brought the press along with them. The company decided to allow the kids to design their own anti-tobacco messages, and to post them on billboards. Not only did we get the message across to the kids that they were being manipulated, we also gave them an outlet to overcome that problem.

des retombées et à réaliser de véritables économies. Pouvez-vous expliquer pourquoi vous avez pu, en Californie, réaliser des économies beaucoup plus tôt que ce que nous prévoyons?

**M. Bonfilio:** Tout d'abord, l'usage du tabac ne provoque pas seulement le cancer. Il peut atteindre le coeur, les poumons et beaucoup d'autres organes du corps. Dans le cas des nourrissons, il faut parler de la mort soudaine du nourrisson; il ne faut pas non plus oublier les coliques et toutes sortes de maladie qu'attrapent les enfants. Nous réalisons donc des économies pour ce qui est des maladies liées au tabac et pas uniquement le cancer. Certaines de ces maladies se déclarent très rapidement.

**Le sénateur Kenny:** D'après votre expérience, peut-on dire que nous pouvons nous attendre à profiter des retombées de ce projet de loi beaucoup plus tôt que prévu?

**M. Bonfilio:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Avez-vous compilé la liste des gagnants et des perdants suite aux projets adoptés en Californie?

**M. Bonfilio:** Nous avons une liste de certains des gagnants et des perdants, que j'ai remise à votre bureau.

Le Department of Health Services, qui fait partie de l'administration de l'État de Californie, gère ce programme et effectue des achats surveillés, au hasard, dans les magasins. Un employé accompagne un mineur dans un magasin de détail pour voir si le jeune peut acheter des cigarettes.

Ce programme a débuté en décembre 1995 et en mars 1997, plus de 2600 vérifications avaient été faites dans 54 comtés, soit sur presque tout le territoire de la Californie. On a pu s'apercevoir que les ventes illégales de tabac dans l'État avaient diminué, passant de 37 p. 100 en 1995 à 29,3 p. 100 en 1996, grâce à ce programme. Cela fonctionne donc.

Un autre exemple m'est venu à l'esprit aujourd'hui. J'ai appelé Sacramento, parce que je voulais un exemple un peu plus frappant; je veux parler des jeunes afro-Américains du centre-sud de Los Angeles. Pour ceux qui se souviennent des émeutes Rodney King, c'est dans le centre-sud de Los Angeles, quartier extrêmement pauvre, que les émeutes ont été les pires.

Dans le cadre de la Proposition 99, une coalition communautaire de lutte contre les abus d'intoxicants a été créée. De jeunes afro-Américains ont décidé de leur propre chef de contrôler les panneaux publicitaires de leur quartier. Ils voulaient en connaître le contenu. Ils sont allés ensuite dans un quartier affluent, de haut niveau, pour y examiner les panneaux publicitaires. Lorsqu'ils se sont rendu compte qu'ils étaient manipulés, ils ont été tellement en colère qu'ils sont allés interpeller la société de panneaux publicitaires en déclarant qu'ils n'acceptaient pas ce genre de chose. La société a été bien embarrassée, car ces jeunes avaient amené les médias avec eux. La société a décidé de laisser les jeunes concevoir leurs propres messages antitabac et les afficher sur les panneaux publicitaires. Non seulement avons-nous fait comprendre à ces jeunes qu'ils étaient manipulés, mais nous leur avons également donné une façon de surmonter ce problème.



**Senator Kenny:** I would like to turn your attention to Bill S-13. Perhaps you could refer to page 3 under the heading "Objects." We do not expect you to be an expert on our legislation, but we are asking you to give us expert testimony on your legislation. Having had a chance to review the objects we have in this legislation, does this give us sufficient room to have programs of the same nature as yours in California? Are the objects listed in this bill sufficiently comprehensive and inclusive to permit us to have programs of the sort that have resulted in your remarkable reductions in smoking?

**Mr. Bonfilio:** I believe so, particularly the last one, which states "generally, to do all such things as are conducive to its objects."

**Senator Kenny:** You believe that there is room in this bill to hit the same targets.

**Mr. Bonfilio:** Yes.

**Senator Kenny:** I had an opportunity to meet with the current chair of the American Cancer Society. I gather she has been very involved in Proposition 99.

**Mr. Bonfilio:** Yes.

**Senator Kenny:** She indicated that you would be prepared to share with us the results of the successful programs that you have conducted, and also of the programs that were not successful. In the event that this legislation passes, this would help to ensure that we do not have to reinvent the wheel.

**Mr. Bonfilio:** Definitely. We have turned our media campaign over to the Centers for Disease Control for that very purpose, so that we can share it with all the states, and not just keep it proprietary. We are very concerned about the implications of any legislation that we may pass in the United States on international tobacco sales. We are prepared to do that internationally.

**Senator Kenny:** During your remarks, you commented in particular about the value of a levy versus a tax, and the fact that a levy required all funds to be spent for the purposes listed in the bill.

**Mr. Bonfilio:** Yes.

**Senator Kenny:** Am I correct in saying that what happened in California was that, while the legislators initially accepted Proposition 99, they succumbed to temptation after a period of time, and decided to spend the funds that were intended to go to anti-tobacco programs on other things?

**Mr. Bonfilio:** Proposition 99 came from the people. It did not go through the legislative process. In California, voters have the ability to pass laws directly. Particularly in a law that affects money, however, we require enabling legislation from our legislature. It becomes part of the budget process. When we wrote up the initial proposition, we made a mistake, because we did have the legislature involved.

**Le sénateur Kenny:** J'aimerais que vous prêtiez attention au projet de loi S-13. Peut-être pourriez-vous vous reporter à la page 3 à la rubrique intitulée «Mission». Nous ne nous attendons pas à ce que vous soyez spécialiste de notre législation, mais nous vous demandons de nous donner un témoignage d'expert sur votre législation. Puisque vous avez pu examiner la mission prévue dans cette loi, pensez-vous qu'elle nous donne suffisamment de marge de manoeuvre pour instaurer des programmes du même genre que ceux qui existent en Californie? La mission indiquée dans ce projet de loi est-elle suffisamment globale pour nous permettre d'avoir des programmes comme les vôtres, programmes à l'origine du recul sans précédent du tabagisme?

**M. Bonfilio:** Je crois que oui, notamment le dernier alinéa qui stipule: «prendre toute autre mesure susceptible de l'aider à réaliser sa mission.»

**Le sénateur Kenny:** Vous croyez donc que ce projet de loi permet d'atteindre les mêmes objectifs.

**M. Bonfilio:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** J'ai eu l'occasion de rencontrer l'actuelle présidente de l'American Cancer Society. J'imagine qu'elle a participé à l'élaboration de la Proposition 99.

**M. Bonfilio:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Elle nous a dit que vous seriez prêt à nous faire part des résultats des programmes réussis que vous avez instaurés, et également des programmes qui n'ont pas connu autant de succès. Au cas où cette législation serait adoptée, cela nous permettrait de ne pas réinventer le monde.

**M. Bonfilio:** Certainement. Nous avons confié notre campagne médiatique aux Centers for Disease Control si bien que nous pouvons faire bénéficier tous les États de notre expérience au lieu de la garder pour nous seuls. Nous sommes très préoccupés par les répercussions éventuelles de toute législation sur les ventes internationales de tabac qui pourrait être adoptée aux États-Unis. Nous sommes prêts à agir sur la scène internationale.

**Le sénateur Kenny:** Dans vos observations, vous avez souligné le mérite d'un prélèvement pas opposition à une taxe et dit qu'un prélèvement exige que tous les fonds soient dépensés pour les objectifs énumérés dans le projet de loi.

**M. Bonfilio:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Ai-je raison de dire que dans le cas de la Californie, alors que les législateurs avaient initialement accepté la Proposition 99, ils ont succombé à la tentation après un certain temps et décidé d'affecter les fonds prévus pour les programmes antitabac à d'autres choses?

**M. Bonfilio:** La Proposition 99 est une décision populaire qui n'est pas passée par le processus législatif. En Californie, les électeurs peuvent adopter des lois directement. Cependant, pour toute loi entraînant l'affectation de fonds, il faut obtenir une législation habilitante du corps législatif. Elle fait alors partie du processus budgétaire. Lorsque nous avons rédigé la proposition initiale, nous avons fait l'erreur de faire intervenir le corps législatif.

If you look at our brief, a chart of the budget summary shows the moneys going to the Department of Health Services, the Department of Education, medical services, and the research account, from year to year. You can see the variations in the dollars going to these various programs. The Department of Health Services probably shows it best. At \$100 million per year, it is fully funded. In 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, and 1997, it was not fully funded because we had a recession in California in the early nineties. There were other needs with indigent health care, and the legislature and the governor moved the funds to those other programs.

**Senator Kenny:** You also made the point that you saw a particular value in the fact that the fund would be operated by a foundation that was at arm's length from the government. Would you care to elaborate on that, please?

**Mr. Bonfilio:** Since the program has been fully funded, we have had problems with the media account. We had some very hard hitting ads, and they made a great impact on the population early on in the program. The current administration is not as willing to be "in your face" as the previous administration was. We do not have the same time of control.

You mentioned that you met Jenny Cook. She was appointed by the governor to chair the committee that produced this particular report. The committee is critical of the administration, of the media account, and of the way that it is been handled. If you can separate it from the government, you are much better off.

**Senator Kenny:** You are saying that the government was subject to industry pressures somewhere, and for some reason decided to stop those who were producing anti-tobacco ads. In effect, the government censored the effort health groups were making to combat tobacco use amongst youth.

**Mr. Bonfilio:** Tobacco companies spend \$450 million in California a year, which is a tremendous amount of money going into the economy, and not all of it is in advertising.

**Senator Kenny:** I am sure that we can all read between the lines there.

**The Chairman:** What does a package of cigarettes cost in California?

**Mr. Bonfilio:** That is a good question. I have not smoked in many years, that I could not tell you for certain. I think that is a little more than \$1.

**The Chairman:** Someone will correct me if I am wrong, but I think that a package of cigarettes costs about \$4 in Ontario.

**Mr. Bonfilio:** Yes, Canadian cigarettes are more expensive.

**The Chairman:** In Ontario, they are \$4, and somewhere between \$1 and \$1.50 in California. That is pretty cheap.

**Mr. Bonfilio:** Yes.

**The Chairman:** Yet you have had this very considerable decline.

Si vous examinez notre mémoire, vous verrez le tableau du sommaire budgétaire indiquant les fonds affectés au Department of Health Services, au Department of Education, aux services médicaux, et au compte de recherche, d'une année à l'autre. Vous pouvez voir les variations des montants affectés à ces divers programmes. L'exemple du Department of Health Services est probablement le meilleur. A 100 millions de dollars par an, il est entièrement financé. En 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 et 1997, il n'a pas été entièrement financé à cause de la récession que nous avons connue en Californie dans les années 90. Il y a eu à ce moment-là d'autres besoins, comme l'assurance-maladie des démunis si bien que le corps législatif et le gouverneur ont affecté les fonds à ces autres programmes.

**Le sénateur Kenny:** Vous avez également dit qu'il y avait un avantage à ce que le fonds soit géré par une fondation indépendante du gouvernement. Pourriez-vous préciser votre pensée?

**M. Bonfilio:** Depuis que le programme est complètement financé, nous avons eu des problèmes avec le compte des médias. Nous avons eu des annonces publicitaires agressives qui ont eu un grand impact sur la population au début du programme. L'administration actuelle ne tient pas à être aussi directe que la précédente. Nous n'avons pas le même contrôle.

Vous avez dit que vous aviez rencontré Jenny Cook; elle a été nommée par le gouverneur présidente du comité, lequel a publié ce rapport. Le comité est critique à l'égard de l'administration, du compte des médias et de la façon dont il est géré. Il vaut beaucoup mieux séparer la fondation du gouvernement, si vous le pouvez.

**Le sénateur Kenny:** Vous dites que le gouvernement a subi les pressions de l'industrie et que pour une raison ou une autre, il a décidé de mettre un terme à la publicité antitabac. En fait, le gouvernement a censuré l'effort des groupes de santé dans leur lutte contre le tabagisme chez les jeunes.

**M. Bonfilio:** Les sociétés de tabac dépensent chaque année 450 millions de dollars en Californie, ce qui est énorme pour l'économie; tous ces fonds ne sont pas affectés à la publicité.

**Le sénateur Kenny:** Je suis sûr que nous pouvons tous lire entre les lignes.

**Le président:** Combien coûte un paquet de cigarettes en Californie?

**M. Bonfilio:** Bonne question. Je ne fume pas depuis de nombreuses années et je n'en suis pas sûr. Je crois que c'est un peu plus qu'un dollar.

**Le président:** Que l'on me corrige si j'ai tort, je crois qu'un paquet de cigarettes coûte près de 4 \$ en Ontario.

**M. Bonfilio:** Oui, les cigarettes canadiennes sont plus chères.

**Le président:** En Ontario, le paquet coûte 4 \$ et en Californie entre 1 et 1,50 \$. C'est vraiment bon marché.

**M. Bonfilio:** Oui.

**Le président:** Pourtant, vous avez enregistré ce recul, fort considérable.



You tell us that cigarette companies spend approximately \$450 million each year in California on advertising, marketing and promotions mainly targeting youth. You also say that, since 1989, California has spent an average of \$84.3 million per year on tobacco control programs.

**Mr. Bonfilio:** Yes.

**The Chairman:** Is it your evidence that your \$84.3 million is more effective than their \$450 million?

**Mr. Bonfilio:** Yes.

**The Chairman:** Why is that?

**Mr. Bonfilio:** In the example of the African-American youth in south central L.A., we were able to demonstrate the manipulation to which they had been subjected. We have been able to show that time and again, and the people of California get it. Right now — and this has been consistent for the last three or four years — if you ask voters in California if we should have a strong anti-tobacco program, 70 per cent of them say yes. It is consistent.

**The Chairman:** Is it the media advertising that is most effective on your side?

**Mr. Bonfilio:** It is everything. We are de-normalizing the use of tobacco on all sides.

**The Chairman:** Most of the money is spent on media advertising.

**Mr. Bonfilio:** In dollars, because of placement, yes. However, as far as the number of programs, there are more programs in the communities and in the schools than you would see in the media.

**The Chairman:** What restrictions are there on the companies in terms of advertising? Can they advertise on television and radio, and in newspapers and magazines?

**Mr. Bonfilio:** They can only advertise in print media, but they can advertise at sports events and things like that.

**Senator LeBreton:** In other words, witness, you have achieved all of these excellent results by embarking on major campaign of demystification. You have not brought any kind of law in to restrict tobacco advertising in California, in things other than print or the sponsoring of sports events. Car races held in California or in other parts of the United States are not banned from advertising tobacco products. Your evidence seems to suggest that, with a levy such as yours, and with a very targeted media campaign designed to counter the industry's own advertising, these results are still possible even though the companies are not banned from advertising or sponsoring sports events.

**Mr. Bonfilio:** Yes, but we are trying to get the ban on sports events. That is a major venue that kids look to. Kids are looking to be cool, they are looking to be sexy, and they are looking to grow up before their time. All those things that we remember from when we were kids are still true of the kids today. We are trying to get these same types of bans.

Vous nous dites que les sociétés de tabac dépensent près de 450 millions de dollars par année en Californie pour la publicité, le marketing et la promotion axés essentiellement sur les jeunes. Vous dites également que depuis 1989, la Californie dépense en moyenne 84,3 millions de dollars par an pour les programmes antitabac.

**M. Bonfilio:** Oui.

**Le président:** Êtes-vous en train de dire que vos 84,3 millions de dollars sont plus efficaces que leurs 450 millions de dollars?

**M. Bonfilio:** Oui.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Bonfilio:** Dans l'exemple des jeunes afro-Américains du centre-sud de Los Angeles, nous avons pu prouver qu'ils étaient manipulés. Nous avons pu donner de telles preuves à plusieurs reprises, et les Californiens le comprennent. À l'heure actuelle — et cela dure depuis trois ou quatre ans — si vous demandez aux électeurs de Californie si nous devrions avoir un bon programme antitabac, 70 p. 100 vont répondre oui. C'est régulier.

**Le président:** Est-ce parce que la publicité des médias — qui est la plus efficace — est de votre côté?

**M. Bonfilio:** C'est à cause de tous les facteurs en jeu. Nous dénormalisons l'usage du tabac de tous les côtés.

**Le président:** La plupart des fonds sont affectés à la publicité des médias.

**M. Bonfilio:** En dollars, oui. Toutefois, en ce qui concerne le nombre de programmes, plus de fonds sont affectés aux collectivités et aux écoles qu'aux médias.

**Le président:** Quelles sont les restrictions imposées aux sociétés en matière de publicité? Peuvent-elles faire de la publicité à la télévision et à la radio, dans les journaux et les magazines?

**M. Bonfilio:** Elles ne peuvent faire de publicité que dans les journaux et les magazines, mais peuvent également en faire lors de manifestations sportives et autres événements du genre.

**Le sénateur LeBreton:** Autrement dit, vous êtes arrivé à ces excellents résultats en vous lançant dans une grande campagne de démystification. Vous n'avez pas adopté de lois visant à restreindre la publicité du tabac en Californie, laquelle est autorisée dans la presse écrite ou pour la commandite de manifestations sportives. La publicité de produits du tabac n'est pas interdite lors de courses automobiles, que ce soit en Californie ou dans d'autres parties des États-Unis. D'après votre témoignage, grâce à un tel prélèvement et à une campagne médiatique très ciblée visant à contrecarrer la publicité de l'industrie, il est toujours possible d'obtenir de tels résultats, même s'il n'est pas interdit aux sociétés de faire de la publicité ou de commanditer des manifestations sportives.

**M. Bonfilio:** Effectivement, mais nous essayons d'interdire la commandite d'événements sportifs, lesquels sont très importants pour les jeunes. Les jeunes essaient d'être «cool», «sexy» et cherchent à grandir le plus vite possible. Tout ce dont nous nous souvenons lorsque nous étions jeunes s'applique également aujourd'hui. Nous essayons d'obtenir ces mêmes genres d'interdictions.

**Senator LeBreton:** In California, would you then suggest a similar method to the one that we are suggesting in Bill S-13, which would take the place of tobacco sponsorship at sporting events, and cultural events such as theatre? What is being considered in California? What are the cultural agencies and the sporting people saying about sponsorship? Are they expecting you to come up with replacement dollars?

**Mr. Bonfilio:** No. In the Del Mar fair, which is down near San Diego, a tobacco company was going to be a major sponsor — I believe it was Marlboro. The community got up in arms, particularly the Hispanic community, because the attendance is huge, and the audience is largely Hispanic. They did not want a tobacco company being the major sponsor, and the community went to the fair and said that it would not attend if Marlboro were the sponsor. The fair refused Marlboro's sponsorship, and the community said that it would help find an alternate sponsor, but the government did not.

**Senator LeBreton:** So did the event take place? Did they find alternate sponsors?

**Mr. Bonfilio:** They can find alternate sponsors.

**Senator LeBreton:** This is a problem. Many sporting and cultural groups are very worried. The intent of my colleague's bill is to, over time, replace the advertising and sponsorship dollars through this levy. I was curious as to whether California had considered adding this feature Proposition 99.

**Mr. Bonfilio:** We have something called the First Amendment in the United States. It causes several problems in this area.

**Senator LeBreton:** It would be against the law?

**Mr. Bonfilio:** Yes. The tobacco industry would have to agree to it.

**Senator LeBreton:** For the foreseeable future, then, we will still see sponsored events in California and other parts of the United States, because the First Amendment applies to the whole country.

**Mr. Bonfilio:** Yes, unless we can have more Minnesota trials.

**Senator Stollery:** I am looking at the objects of the foundation in the bill. Clause 5(e) provides that one object is to monitor the use of tobacco by gathering and publicizing statistics. You listened to Mr. Parker, the previous witness. It seems a little strange that, 40 years after the problem was clearly understood, the tobacco industry still denies all the statistics that we heard. It is hard to believe that, after 40 years, we do not have some idea of the situation, and know that some of these statistics are correct.

Do you get the same sort of sophistry and blanket denial of statistics in California? Is this the standard method of procedure for the tobacco industry?

**Le sénateur LeBreton:** Vous proposeriez donc en Californie une méthode semblable à celle que nous proposons dans le projet de loi S-13 visant à remplacer la commandite des sociétés du tabac dans le cadre de manifestations sportives et culturelles comme le théâtre? Qu'est-ce qui est envisagé en Californie? Que disent les organismes culturels et les responsables du sport à propos de la commandite? S'attendent-ils à ce que vous trouviez une solution financière de remplacement?

**M. Bonfilio:** Non. Une société de tabac devait être le principal commanditaire de la foire Del Mar, près de San Diego — je crois qu'il s'agissait de Marlboro. La collectivité s'y est fortement opposée, notamment la collectivité latino-américaine, puisque les participants — fort nombreux à cette foire — sont essentiellement latino-américains. Ils ne voulaient qu'une société de tabac soit le commanditaire principal et ont déclaré qu'ils n'iraient pas à la foire si Marlboro en était le commanditaire. Les responsables de la foire ont refusé la commandite de Marlboro et la collectivité a déclaré qu'elle ferait tout pour trouver un commanditaire de remplacement, mais le gouvernement ne s'y est pas engagé.

**Le sénateur LeBreton:** La manifestation a-t-elle eu lieu? Ont-ils pu trouver d'autres commanditaires?

**M. Bonfilio:** Ils peuvent trouver des commanditaires de remplacement.

**Le sénateur LeBreton:** C'est un problème. Beaucoup de groupes sportifs et culturels s'inquiètent énormément à ce sujet. Le projet de loi de mon collègue vise, au bout d'un certain temps, à remplacer le financement publicitaire et de commandite par ce prélèvement. Je me demandais si la Californie avait envisagé d'ajouter cette caractéristique à la Proposition 99.

**M. Bonfilio:** Nous avons aux États-Unis ce que nous appelons le Premier amendement — qui cause plusieurs problèmes dans ce domaine.

**Le sénateur LeBreton:** Ce serait contre la loi?

**M. Bonfilio:** Oui. Il faudrait que l'industrie du tabac soit d'accord.

**Le sénateur LeBreton:** Dans un avenir prévisible, nous continuerons donc à voir des manifestations commanditées en Californie et dans d'autres régions des États-Unis, puisque le Premier amendement s'applique à l'ensemble du pays.

**M. Bonfilio:** Oui, à moins d'avoir plus de procès comme celui du Minnesota.

**Le sénateur Stollery:** Pour ce qui est de la mission de la fondation, exposée dans le projet de loi, je vois que l'alinéa 5e) prévoit de surveiller l'usage des produits du tabac en recueillant et en faisant publier des statistiques sur cet usage. Vous avez entendu le témoin précédent, M. Parker. Il semble un peu curieux que 40 ans après que le problème a été clairement compris, l'industrie du tabac continue de démentir toutes les statistiques. Il est difficile de croire qu'au bout de 40 ans, nous n'avons pas une certaine idée de la situation et mettons en doute l'exactitude de certaines de ces statistiques.

Retrouve-t-on le même genre de sophismes et de démenti général des statistiques en Californie? Est-ce une procédure standard de l'industrie du tabac?



**Mr. Bonfilio:** Yes. On television, some of you may have seen the CEOs of all of the major U.S. tobacco industries standing up before Congress to say that they did not think that tobacco was addictive. We turned that into an effective anti-tobacco ad and said, "Who do they think they are kidding?" That is exactly what the people of California think.

**Senator Stollery:** I notice that 5(e) mentions gathering and publicizing statistics. Having read this, and having listened to one of the representatives of the tobacco industry, it seems to me that this might be a very good thing. It would, I hope be difficult to deny the legitimacy of statistics gathered using this subclause. It sounds like an excellent idea, particularly in view of the tobacco companies' massive denial of everything.

**Mr. Bonfilio:** I would agree with you. Even though we have had very reputable researchers doing the studies for us in California, getting large populations, and statistical, relevant information, the tobacco companies will still deny the information or say, "That is not quite true."

**Senator Nolin:** You mentioned the fact that you have a decrease in your budget because of the budgetary process in California. Could you explain to us the effect of that on the prevalence of adolescent smoking?

**Mr. Bonfilio:** I will go back to my documents in order to quote them exactly. Among adolescent, the rate went from 9.1 to 11.1, from 1993 to 1995.

**Senator Nolin:** That coincides with the period when your funding was decreased?

**Mr. Bonfilio:** It coincides with a major drop in funding, yes.

**Senator Nolin:** You have researched that, and been convinced that that is the reason for the increase in the prevalence of smoking among adolescents?

**Mr. Bonfilio:** Yes.

**Senator Cools:** I was struck by your story about the African American youth and their billboard initiative. Have you any data on use of tobacco by black adolescents in those ghetto areas, in comparison to use by non-black or white youth in other districts? I have an incipient interest in the plight of young people in the ghettos because so many of them are marginalized into concrete jungles. I believe the Americans have coined the term "the underclass."

Could you give us some insights? I do not need that insight to be able to support Senator Kenny's bill, but I should like to have some insight on relative use.

**Mr. Bonfilio:** Tobacco use among Hispanic youth and African American youth was, for a long time, a beacon of hope. There is a much stronger family structure in those communities. For a long time, it just was not cool for Hispanic kids or African American kids to smoke. I think you are aware that our Surgeon General unveiled a report two weeks ago, which showed that, across the

**M. Bonfilio:** Oui. Vous avez peut-être vu à la télévision les PDG des principales sociétés américaines du tabac déclarer devant le Congrès qu'ils ne pensaient pas que le tabac pouvait engendrer la dépendance. Nous avons transformé cette déclaration en une annonce publicitaire antitabac qui disait: «Qui pensent-ils faire marcher?» C'est exactement ce que pensent les habitants de Californie.

**Le sénateur Stollery:** Je remarque que l'alinéa 5e) stipule «en recueillant..., en faisant publier des statistiques». Après avoir lu ceci et écouté l'un des représentants de l'industrie du tabac, il me semble que ce pourrait être une très bonne chose. J'espère qu'il serait ainsi difficile de démentir la légitimité des statistiques recueillies en vertu de cet alinéa. Cela me paraît une excellente idée, surtout face aux démentis généralisés des sociétés de tabac.

**M. Bonfilio:** Je suis d'accord avec vous. Même si des chercheurs fort estimés ont fait ces études en Californie, touchant de vastes segments de la population et obtenant des renseignements statistiques pertinents, les sociétés du tabac vont continuer à démentir cette information ou déclarer: «Ce n'est pas tout à fait exact.»

**Le sénateur Nolin:** Vous avez dit que votre budget avait diminué à cause du processus budgétaire de la Californie. Pourriez-vous nous expliquer l'effet que cela a eu sur le tabagisme chez les adolescents?

**M. Bonfilio:** Je vais regarder mes documents afin de les citer correctement. Chez les adolescents, le taux est passé de 9,1 à 11,1 p. 100, entre 1993 et 1995.

**Le sénateur Nolin:** Cela coïncide avec la période où votre financement a diminué?

**M. Bonfilio:** Cela coïncide avec une baisse importante du financement, effectivement.

**Le sénateur Nolin:** Vous avez fait des recherches à ce sujet et vous êtes convaincu que c'est ce qui explique l'augmentation du tabagisme chez les adolescents?

**M. Bonfilio:** Oui.

**Le sénateur Cools:** J'ai été vivement intéressée par ce que vous avez dit au sujet des jeunes afro-Américains et de leur initiative. Avez-vous des données sur l'usage du tabac par les adolescents noirs dans ces ghettos, par rapport à l'usage du tabac par des adolescents non noirs ou blancs dans d'autres quartiers? Je commence à m'intéresser aux difficultés des jeunes dans les ghettos, parce que beaucoup d'entre eux sont marginalisés dans des jungles de béton. Je crois bien que ce sont les Américains qui ont inventé l'expression «classe marginale».

Pourriez-vous nous donner quelques explications à ce sujet? Je n'en ai pas nécessairement besoin pour appuyer le projet de loi du sénateur Kenny, mais j'aimerais avoir quelques idées sur l'usage relatif du tabac.

**M. Bonfilio:** L'usage du tabac chez les jeunes latino-Américains et afro-Américains a été pendant longtemps, un rayon d'espoir. En effet, dans ces collectivités, la structure familiale est beaucoup plus solide. Pendant longtemps, il n'était tout simplement pas «cool» pour des jeunes Latino-Américains ou afro-Américains de fumer. Vous savez sans doute que notre

country, there has been about a 70 per cent increase in the rate of smoking among African American youth, and about a 35-per-cent increase among Hispanic youth. We are trying to see if those figures are exactly the same in California. We do know that there is an increase in California in both populations, but we do not know whether it is to the same extent. However, as these kids in South Central L.A. found out, the under-served communities are being targeted.

**Senator Cools:** Do you have any insights or data on the gender differences between black adolescents males and Hispanic adolescents males, and black and Hispanic adolescent females? I read somewhere that there is a difference.

**Mr. Bonfilio:** There is a difference in smoking rates between sexes in all races. Smoking rates among teenage girls are higher than among teenage boys. I have not personally seen data by ethnicity, so I cannot answer your question. However, I can tell you that there is a difference between.

**Senator Cools:** In favour of females?

**Mr. Bonfilio:** Unfortunately, in favour of girls, yes.

**Senator Cools:** That is what I was told. I did not want to believe it, so I was looking for confirmation.

**The Chairman:** Is there a tobacco crop in California?

**Mr. Bonfilio:** If there is, it is minute.

**Senator LeBreton:** I believe that there is a higher incidence of smoking among teenage and adolescent girls in Canada as well.

Have you done any studies in California to relate this directly to diet, and their desire to be slim?

**Mr. Bonfilio:** A study has been done, as part of looking at the whole program. There are about ten aspects to that. Weight and appearance is one of the reasons that kids give for smoking. It is beyond just being cool, being "in", or wanting to emulate someone. It is also body appearance.

**Senator LeBreton:** There seems to be a belief among young women that, if they smoke, they will eat less — it will curb their appetite.

**Mr. Bonfilio:** They have heard of so many people who give up smoking and gain weight. They interpret that to mean that, if they start smoking, the reverse will happen.

**Senator LeBreton:** That is the Virginia Slims "You've come a long way, baby" type of message.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Bonfilio for giving us the benefit of your report.

**Senator Kenny:** I, too, would like to thank Mr. Bonfilio for coming so far, and for being so helpful. I should like to take advantage of the opportunity, as we are being televised on CPAC, to encourage listeners who were intrigued by what Mr. Bonfilio told us about Proposition 99 to write us, and to write their members of Parliament. They would like to hear from you, if you

Surgeon General a dévoilé un rapport il y a deux semaines indiquant que, à l'échelle du pays, on note une augmentation d'environ 70 p. 100 du taux de tabagisme chez les jeunes afro-Américains et une augmentation d'environ 35 p. 100 chez les jeunes Latino-américains. Nous essayons de voir si ces chiffres sont exactement les mêmes en Californie. Nous savons qu'il y a une augmentation en Californie dans ces deux groupes de population, mais nous ne savons si elle est de la même ampleur. Toutefois, comme ces jeunes du centre-sud de Los Angeles l'ont découvert, ce sont les quartiers mal desservis qui sont ciblés.

**Le sénateur Cools:** Avez-vous des idées ou des données sur les différences entre adolescents noirs et latino-américains et adolescentes noires et latino-américaines? J'ai lu quelque part qu'il y a une différence en fonction du sexe.

**M. Bonfilio:** On retrouve une différence dans les taux de tabagisme entre les deux sexes dans toutes les races. Les taux de tabagisme chez les adolescentes sont plus élevés que chez les adolescents. Je n'ai personnellement pas vu de données en fonction des origines ethniques, si bien que je ne peux pas répondre à votre question. Toutefois, je peux vous dire qu'il y a une différence.

**Le sénateur Cools:** Les adolescentes fument plus?

**M. Bonfilio:** Malheureusement, oui.

**Le sénateur Cools:** C'est ce que l'on m'a dit. Je ne voulais pas le croire et je cherchais à me le faire confirmer.

**Le président:** Cultive-t-on le tabac en Californie?

**M. Bonfilio:** Si oui, c'est à très petite échelle.

**Le sénateur LeBreton:** Je crois bien que le taux de tabagisme chez les adolescentes canadiennes est également plus élevé.

Avez-vous fait des études en Californie établissant un lien direct avec le régime et le désir d'être mince?

**M. Bonfilio:** Une étude a été faite dans le cadre du programme. Près de 10 facteurs doivent être pris en compte. Le poids et l'aspect extérieur sont l'une des raisons invoquées par les jeunes pour expliquer leur usage du tabac. Il ne s'agit plus simplement d'être «cool», «in»; il ne s'agit pas d'émulation; c'est aussi une question d'aspect extérieur.

**Le sénateur LeBreton:** Les jeunes femmes semblent croire que si elles fument, elles mangeront moins — que cela leur coupera l'appétit.

**M. Bonfilio:** Elles ont tellement entendu dire que les gens qui cessent de fumer prennent du poids qu'elles pensent que si elles commencent à fumer, c'est l'inverse qui se produira.

**Le sénateur LeBreton:** Cela me fait penser à l'annonce publicitaire de Virginia Slims.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Bonfilio, pour votre exposé.

**Le sénateur Kenny:** J'aimerais également remercier M. Bonfilio d'être venu de si loin et d'avoir été si utile. J'aimerais saisir l'occasion, puisque nos délibérations sont diffusées sur la Chaîne parlementaire, pour encourager les auditeurs intrigués par ce que nous a dit M. Bonfilio au sujet de la Proposition 99, de nous écrire et d'écrire à leurs députés, lesquels voudraient savoir



think that what was done in California would be useful here in Canada.

I should also like to take this opportunity to point out to members of the committee Mr. Roy Cullen, the Member of Parliament for Etobicoke North, is present this evening. He has undertaken to sponsor the bill in the House of Commons.

I would welcome, Mr. Cullen. If you have time to join us, please do.

**Mr. Roy Cullen, Member of Parliament:** Thank you very much.

**The Chairman:** We have several very important subjects to address. First, how can adolescents be motivated to avoid smoking, or to stop smoking? How would a youth education fund be used as part of this exercise?

Our next panel is prepared to proceed. One member of that panel is Dr. John C. Luik, an academic who has published and commented on adolescent smoking. Dr. Luik's name was suggested by Mr. Parker of the Tobacco Council. That is not to say that he is a witness for the tobacco industry. He was recommended as someone with academic and other credentials on this subject.

The other four witnesses were suggested by the sponsors of the bill, Senator Kenny and Senator Nolin. That is not to say that Senator Kenny and Senator Nolin are responsible for what these witnesses will say. I thought that you should know how these names came forward.

**Dr. John C. Luik, Individual:** Honourable senators, thank you for inviting me to speak on this topic. Having said that, let me perhaps tread on your hospitality by suggesting that the question which you have put is not the correct one. The question may not be how adolescents can be motivated to avoid or to cease smoking but, more aptly, whether adolescents can be motivated to avoid or cease smoking. More particularly, we must ask whether adolescents, through any of the mechanisms envisioned in this bill, can be motivated to avoid or cease smoking.

You might ask why I take such a sombre and perhaps downbeat note after what has undoubtedly been an upbeat day of questions about adolescent smoking. Let me suggest several reasons. Unquestionably, the public policy measures which have been instituted by this government and previous governments, and which have been recommended to committees such as yours for the last 20 years in Canada could only be described as singular failures. They are failures when judged by any objective criteria, namely the one you use when looking at any other public policy measure: Have they worked? Have they reduced that stubbornly high statistic of the number of children who continue to smoke in Canada?

Let us look at the evidence, and this is not the tobacco industry's evidence. This is evidence produced by Health Canada, because that is where the statistics come from, or StatsCan, if you want a world-wide and unquestionably objective source. The statistics suggest that, at least in the last six or seven years, there

si vous pensez que ce qui s'est fait en Californie pourrait être servir au Canada.

J'aimerais également saisir l'occasion pour indiquer aux membres du comité la présence de M. Roy Cullen, député d'Etobicoke-Nord, présent parmi nous ce soir. Il s'est chargé de parrainer le projet de loi à la Chambre des communes.

Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Cullen et si vous avez le temps de vous joindre à nous, n'hésitez pas à le faire.

**M. Roy Cullen, député:** Merci beaucoup.

**Le président:** Nous avons plusieurs sujets très importants à aborder. Tout d'abord, comment peut-on inciter les adolescents à éviter ou à cesser de fumer? Comment un fonds pour l'éducation des jeunes pourrait être utilisé dans le cadre de cet exercice?

Notre prochain groupe est prêt à intervenir. M. John Luik, universitaire et auteur de plusieurs articles sur le tabagisme chez les adolescents est un membre de ce groupe. C'est M. Parker du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac qui a proposé le nom de M. Luik; cela ne veut pas dire que ce dernier représente ici l'industrie du tabac. Il a été recommandé pour ses références universitaires et autres à ce sujet.

Les quatre autres témoins ont été proposés par les parrains du projet de loi, le sénateur Kenny et le sénateur Nolin. Cela ne veut pas dire que le sénateur Kenny et le sénateur Nolin sont responsables de ce que ces témoins vont dire. Je voulais simplement préciser comment ces personnes ont été choisies.

**M. John C. Luik, à titre personnel:** Honorables sénateurs, merci de m'inviter à parler de ce sujet. Ceci étant dit et en dépit de votre hospitalité, j'aimerais indiquer que la question que vous posez n'est pas la bonne. En effet, il ne s'agit pas de savoir comment on peut inciter les adolescents à éviter ou à cesser de fumer mais, plus exactement, de savoir s'il est possible d'inciter les adolescents à éviter ou à cesser de fumer. Plus particulièrement, il faut se demander s'il est possible d'inciter les adolescents à éviter ou à cesser de fumer grâce à l'un ou l'autre des mécanismes prévus dans ce projet de loi.

Vous allez peut-être demander pourquoi je manifeste autant de pessimisme après une aussi bonne journée de questions au sujet du tabagisme chez les adolescents. Permettez-moi de vous en donner plusieurs raisons. Sans aucun doute, les mesures de politique officielle instaurées par ce gouvernement et par les gouvernements précédents, et qui ont été recommandées à des comités comme le vôtre ces 20 dernières années au Canada, ne peuvent être décrites que comme étant de flagrants échecs, lorsqu'on les évalue par rapport à des critères objectifs, notamment celui que vous utilisez lorsque vous examinez n'importe quelle politique officielle: ces mesures ont-elles fonctionné? Ont-elles diminué le nombre obstinément élevé des enfants qui continuent de fumer au Canada?

Examinons les éléments de preuve — qui ne sont pas ceux de l'industrie du tabac. Il s'agit des éléments de preuve présentés par Santé Canada, puisque c'est de ce ministère que découlent les statistiques, ou de Statistique Canada, si vous préférez une source universelle, indubitablement objective. D'après ces statistiques, au

has been no significant decline in smoking prevalence amongst young people in Canada.

When you come back to the question of whether the public policy measures passed by this body and the House of Commons, and instituted over the last 20 years have worked, the answer is qualified: They have worked for some young people. The general rate of smoking over the last 25 years in people under the age of 19 has fallen from about 40 per cent down to — depending on the source of the statistics — either 21 or 29 per cent or, in some instances, 30 per cent. There has been some decline in the number of young people who smoke.

What are those measures? They include increased restrictions on access, increasing the age at which it is legal to buy a cigarette, banning cigarette advertising and promotional activities, restricting access to cigarettes in more vigorous sorts of ways, suggesting that all cigarettes be put in plain packages, and significant pricing increases. All of these together have failed to budge that stubborn high number of about one-third of adolescents who still regularly use cigarettes in Canada.

It is interesting that, in most industrialized countries, sometime during adolescence most kids — 75 to 82 per cent, depending on the country — will try a cigarette. Only about 30 per cent of them — or 25 per cent, depending on the source of statistics — will go on to become regular, daily users of tobacco. When we are talking about how adolescents can be motivated to avoid or cease smoking, we are not talking about the three-quarters who try a cigarette; we are talking about the 25 or 30 per cent who are regular users of the product.

When I started with that somewhat cynical question of whether in fact you have the right question, not “how” but rather “if,” what I meant is that the collective emphasis of all of these policies has not really done anything about the hard core continuing smokers.

What might be the reason for that? I suggest that this bill will simply perpetuate the policy mistakes of the last 20 years. It puts the same people who do not understand why adolescents smoke, and who, for 25 years, have been unable to design any effective policy to prevent youth smoking, in charge of smoking policy. To me, it seems a singularly peculiar public policy step. It puts the policy crew which has been unable to address the problem of smoking amongst young people in charge of the reduction of the problem.

Why would I say that they have been unable to address this problem? The answer is fairly obvious. Their policy recommendations, the four or five that I quoted to you at the beginning — tax increases, restrictions on advertising, restrictions on access, increasing the age of legal accessibility to tobacco — are, except for one on access, completely disconnected from what the academic literature about smoking uptake amongst juveniles says. Therefore, it is not surprising that none of these public policy measures have worked. They are not theoretically based on what the people who actually study why children begin to smoke say.

cours des six ou sept dernières années au moins, il n’y a pas eu diminution importante du tabagisme chez les jeunes au Canada.

Lorsque l’on revient à la question de savoir si les mesures de politique officielle adoptées par cet organe et par la Chambre des communes et instituées ces 20 dernières années ont fonctionné, il faut répondre de façon nuancée: elles ont fonctionné pour certains jeunes. Ces 25 dernières années, le taux général de tabagisme chez les jeunes de moins de 19 ans est passé de 40 p. 100 environ à — selon la source des statistiques — 21 ou 29 p. 100 ou, dans certains cas, 30 p. 100. Il y a donc eu une certaine diminution du nombre des jeunes gens qui fument.

Que prévoient ces mesures? Elles prévoient augmenter les restrictions en matière d’accès, repousser l’âge auquel il est légalement autorisé d’acheter des cigarettes, interdire la publicité et les activités de promotion du tabac, restreindre l’accès aux cigarettes de façon plus vigoureuse, proposer un emballage neutre pour toutes les cigarettes et augmenter considérablement le prix. Toutes ces mesures n’ont pas réussi à modifier ce nombre obstinément élevé d’adolescents — près d’un tiers — qui continuent de fumer régulièrement au Canada.

Il est intéressant de noter que dans la plupart des pays industrialisés, au cours de l’adolescence, la plupart des jeunes — de 75 p. 100 à 82 p. 100 selon le pays — vont essayer une cigarette. Seulement 30 p. 100 environ d’entre eux — ou 25 p. 100, selon la source de statistiques — vont devenir des usagers réguliers et quotidiens du tabac. Lorsque nous nous demandons comment on peut inciter les adolescents à éviter ou à cesser de fumer, on ne parle pas des trois quarts de ceux qui essaient une cigarette, mais des 25 p. 100 ou 30 p. 100 qui deviennent des fumeurs réguliers.

Lorsque j’ai commencé mon exposé par une question quelque peu cynique, à savoir si en fait vous posez la bonne question, je voulais dire que collectivement, toutes ces politiques n’ont pas vraiment réussi à modifier le noyau dur des fumeurs réguliers.

Quelle peut en être la raison? À mon avis, ce projet de loi va simplement perpétuer les erreurs de politique des 20 dernières années. Il confie en effet la responsabilité de la politique relative à l’usage du tabac à ceux-là mêmes qui ne comprennent pas pourquoi les adolescents fument et qui, pendant 25 ans, n’ont pas été capables de concevoir une politique efficace pour empêcher le tabagisme chez les jeunes. À mes yeux, c’est une mesure vraiment curieuse de politique officielle, puisqu’elle confie à ceux qui n’ont pas pu régler le problème du tabagisme chez les jeunes la responsabilité de l’atténuer.

Pourquoi dis-je qu’ils n’ont pas réussi à régler ce problème? La réponse est assez évidente. Leurs recommandations de politique, les quatre ou cinq que je vous ai citées au début — augmenter les taxes, restreindre la publicité et l’accès, repousser l’âge auquel il est légalement possible d’acheter du tabac — vont toutes, à l’exception de celle relative à l’accès, à l’opposé de ce qui est avancé dans les articles spécialisés sur le taux de tabagisme chez les jeunes. Par conséquent, il n’est pas surprenant qu’aucune de ces mesures de politique officielle n’ait porté fruit, aucune ne s’appuyant sur ce qu’avancent les spécialistes en la matière.



For instance, three to four years ago a colleague from Concordia and I presented evidence before a body in the House of Commons, and in this place. This was evidence taken from one of the most comprehensive studies ever assembled on why, in fact, juveniles begin to smoke. It was called "Why Children Begin to Smoke." Two Canadians co-authored the study. It is by Conrad, Flay and Hill. In fact, they are some of the world's best researchers on smoking amongst children. The result over the four years has been what? Not a single one of the predictors of smoking uptake on the part of children has been addressed by the Government of Canada.

What were the most significant predictors of whether in fact children would go on to become smokers? One of the most interesting was that smoking is part of a cluster of adolescent risk-taking behaviours. Notice the words, "adolescent risk-taking behaviours," which include not wearing helmets when riding motorcycles, not wearing seat belts, engaging in risky and unprotected sex, over-indulging in alcohol, using tobacco, and using marijuana. In other words, we are talking about the same 30 per cent of kids who show up on all the statistics who are notorious risk takers, whether with tobacco, alcohol, soft drugs, or seat belts.

The work by Conrad, Flay and Hill, and others, was updated two years ago when Flay and others produced a very comprehensive work on the triadic influence theory of young smokers. Their work consistently shows the three most important risk factors for whether children will, in fact, become smokers are these: Whether they are or have risk-taking personalities, whether in fact they exhibit rebellion against parents or authority figures, government or school, and whether in fact they drop out of school or have poor school performance.

In 20 years of government measures on tobacco control, and of hearing measures proposed by the groups who will come before you, and who would be established as the new mandarins of tobacco control policy by this legislation, not a single one of these predictors has ever been addressed as a matter of public policy in this country. Instead, you have been told repeatedly that it is tobacco advertising that leads young people to smoke; despite the fact that youth smoking did not decline a wit during the almost nine years when there was no tobacco advertising in Canada.

The government's own commissioned study, the National Forum on Health, which reported two years ago to David Dingwall, produced a list of seven or eight policy options on how to deal with the problem of adolescent smoking. Not a single one of those policy options, and I have included them in my brief directly from the report, has been addressed by either Health Canada, or the antismoking movement in this country.

Therefore, when I express some scepticism about whether this bill will do anything to deal with the problem of adolescent smoking, it is on the basis of the record of the people who, under this bill, would preside over tobacco policy in this country. It is a record that can only be called disgraceful; disgraceful when judged on whether it has done anything about adolescent smoking.

Par exemple, il y a trois ou quatre ans, avec un collègue de Concordia, j'ai témoigné devant un organe de la Chambre des communes et également ici même. Nous avons présenté l'une des études les plus complètes jamais faites sur les raisons pour lesquelles les jeunes commencent, en fait, à fumer. Deux Canadiens ont participé à cette étude de Conrad, Flay et Hill. Il s'agit de certains des meilleurs chercheurs sur le tabagisme chez les jeunes au monde. Au bout de quatre ans, quels sont les résultats? Aucun des prédicteurs de l'usage du tabac chez les jeunes n'a été examiné par le gouvernement du Canada.

Quels en étaient les prédicteurs les plus importants? L'un des plus intéressants indiquait que l'usage du tabac fait partie d'un ensemble de dispositions à prendre des risques que l'on retrouve chez les adolescents. Notez cette expression «dispositions à prendre des risques» qui décrit également le fait de ne pas porter de casque en motocyclette, de ne pas mettre de ceinture de sécurité, d'avoir des relations sexuelles risquées et non protégées, de faire des excès d'alcool, de fumer du tabac et de la marijuana. En d'autres termes, nous parlons ici des mêmes 30 p. 100 de jeunes qui, d'après les statistiques, prennent des risques, qu'il s'agisse du tabac, de l'alcool, des drogues douces ou des ceintures de sécurité.

Le travail de Conrad, Flay et Hill et d'autres a été révisé il y a deux ans, lorsque Flay et d'autres ont publié un ouvrage très complet sur la théorie de l'influence triadique. Leurs recherches font apparaître les trois facteurs de risque les plus importants qui permettent de voir si ces jeunes vont, en fait, devenir des fumeurs. Ont-ils des dispositions à prendre des risques, se rebellent-ils contre les parents ou les symboles d'autorité, le gouvernement ou l'école, sont-ils des décrocheurs ou ont-ils de mauvais résultats scolaires.

Depuis 20 ans, alors que le gouvernement prend des mesures pour lutter contre le tabagisme et écoute des propositions faites par les témoins qui comparaissent devant vous et qui seront considérés comme les nouveaux mandarins de la politique de lutte contre le tabagisme en vertu de cette loi, pas un seul de ces prédicteurs n'a jamais été englobé dans le cadre d'une politique officielle au Canada. Au contraire, on ne cesse de vous dire que c'est la publicité du tabac qui incite les jeunes à fumer et cela, malgré le fait que le tabagisme chez les jeunes n'a absolument pas diminué au cours des neuf années — ou presque — où il n'y a pas eu de publicité du tabac au Canada.

L'étude commandée par le gouvernement lui-même, le Forum national sur la santé, qui a présenté son rapport il y a deux ans à David Dingwall, a dressé une liste de sept ou huit options de politique sur la façon de régler le problème du tabagisme chez les adolescents. Aucune de ces options — que je cite dans mon exposé — n'a été examinée par Santé Canada ou par le mouvement antitabac au Canada.

Par conséquent, lorsque j'exprime certains doutes au sujet de ce projet de loi et que je crains qu'il ne puisse permettre de régler le problème du tabagisme chez les adolescents, c'est en me fondant sur les résultats obtenus par ceux qui, en vertu de ce projet de loi, deviendraient responsables de la politique relative au tabac au Canada. Ces résultats ne peuvent être qualifiés que de scandaleux,

I must, in this spirit, put a negative suggestion to you: If in fact you are really interested in dealing with the problem of adolescent smoking, I would suggest that you establish a panel of competent, world famous academics, who know something about why it is that children begin to smoke. I am not including myself. I am referring to people who have published study after study in academic journals. In fact, I would then suggest that you focus measures on school, literacy, risk, and rebellion.

They will not get you the evening headlines, as banning sponsorship, or banning advertising, or increasing the cost of a pack of cigarettes by \$2 a pack might. All those things make nice sound bites on the evening news, but I invite you to consider whether they have done anything to stop kids from smoking.

My message, in being cynical about this question, is to say that not "how" but "whether" is the question, if you maintain the same policy paradigm that has been used for years. Regrettably, this bill puts the same tired experts, with their same failed policies in charge. In another ten years, we will be back here, and you will be asking the same question: Why do 30 per cent of Canadian kids still smoke on a regular basis? We need to take solid science about youth smoking and connect it to public policy. There is absolutely no evidence in this bill or from the sponsors that they have a clue about what the solid science says, or that they are, in fact, ready to put it into practice.

[Translation]

**Ms Lilianne Bertrand, Director, Health Promotion, Heart and Stroke Foundation:** On behalf of the Heart and Stroke Foundation of Quebec, I want to thank you for this opportunity to talk about an initiative that we undertook in 1996-97 involving young Quebecers between the ages of 12 and 17.

At the outset, our target group was teenagers. Our primary objective was to reduce smoking levels, while focusing on self-esteem and healthy body weight. The foundation felt that given its experience in the field of nutrition, it could help young persons adopt better eating habits and, at the same time, kick the smoking habit.

Our goal was to work within communities. It was important to us that young persons be given an opportunity to shine within their community. These were the objectives behind our project.

Before we got started, we set up an advisory committee and went into the community to meet with young persons and stakeholders, since we wanted to work outside the school setting. The foundation already had a certain amount of expertise conducting programs in a school setting, but this time around, we wanted to focus primarily on youth centers and youth homes to get our message across to youths who may have dropped out of school. It was important for us to reach this segment of the population.

puisque rien n'a été réglé au sujet du tabagisme chez les adolescents.

Dans cet esprit, je dois vous faire une contre-proposition: si en fait, vous voulez véritablement régler le problème du tabagisme chez les adolescents, je propose la création d'un groupe d'universitaires compétents, de réputation internationale, qui savent pourquoi les enfants commencent à fumer. Je ne me classe pas parmi ces gens-là; je parle de ceux qui publient étude après étude dans les revues universitaires. En fait, je vous proposerais ensuite de prendre des mesures en tenant compte de l'école, de l'alphabétisme, de la prise de risques et de la rébellion.

Cela ne fera certainement pas la une des journaux, contrairement à l'interdiction de la commande ou de la publicité ou encore l'augmentation du paquet de cigarettes de 2 \$, ce qui, bien sûr, intéresse les médias, mais je vous invite à examiner si cela a permis de quelque manière que ce soit d'arrêter les jeunes de fumer.

Mon message, cynique, est le suivant: il ne s'agit pas de savoir «comment» régler le problème, mais de savoir «si» on peut le régler — si l'on conserve les mêmes politiques en vigueur depuis des années. Malheureusement, ce projet de loi confie cette responsabilité aux mêmes experts fatigués dont les politiques n'ont rien donné. D'ici 10 ans, nous nous retrouverons ici et vous poserez la même question: Pourquoi 30 p. 100 des jeunes Canadiens fument-ils régulièrement? Il faut établir un lien entre les preuves scientifiques irréfutables données à propos du tabagisme chez les jeunes et la politique officielle. Les parrains du projet de loi n'ont absolument aucune idée de ces preuves et ne sont donc pas prêts à les prendre en compte.

[Français]

**Mme Lilianne Bertrand, directrice, Promotion de la santé, Heart and Stroke Association:** Je vous remercie de nous donner l'occasion, à la Fondation des maladies du coeur du Québec, de vous présenter une expérience que nous avons tenue en 1996-1997 auprès des adolescents de 12 à 17 ans au Québec.

Nos objectifs étaient de viser au départ les adolescentes. Notre grand objectif était de réduire le tabagisme tout en parlant d'estime de soi et de poids-santé. La fondation croyait avoir l'expérience au niveau de l'alimentation pour pouvoir orienter les jeunes vers une meilleure alimentation tout en cessant de fumer.

Notre objectif était de travailler auprès des communautés. Il était important pour nous que ces jeunes rayonnent dans leur communauté. Nous sommes donc partis de ces objectifs pour développer notre projet.

Avant de commencer le projet, nous avons établi un comité avisé. Nous sommes allés dans les communautés et dans les maisons de jeunes pour rencontrer les jeunes et les intervenants. Notre projet au départ se déroulait à l'extérieur du milieu scolaire. La fondation avait déjà une expertise en milieu scolaire, mais il y avait aussi des projets au Québec sur la prévention du tabagisme qui se tenaient dans les écoles. Nous tenions à nous adresser surtout aux centres de jeunes et aux maisons de jeunes pour rejoindre aussi les décrocheurs. Il était important pour nous de rejoindre cette classe de la population.



We realized that it was important to include not only teenage girls, but also teenage boys in our feasibility study. Neither group could be excluded.

We issued invitations to tender. I should also mention that this project was made possible through the support of Health Canada. Since our project was designed for young persons to be carried out by young persons, we asked youth homes to submit projects in line with our objectives, namely reducing tobacco use, increasing self-esteem and focusing on the importance of a healthy body weight.

We received in the neighbourhood of 30 project proposals and selected 21 to be carried out across the province. The foundation divided the province into ten regions and projects were carried out in each one. Projects ranged from drawing contests, car rallies, climbing contests, theatrical productions and CD-ROMs. Each project was subsequently evaluated.

Our plans called for putting together a kit to be distributed to youths and youth homes. The 21 projects were conducted in youth homes by young persons with the help of workers and the Heart and Stroke Foundation.

One of our goals was to have young persons work in the community and make their presence felt. To help them do so, we produced promotional material, posters and bookmarks to enhance their profile in the community.

In our subsequent evaluation, we noted that several of these groups had indeed been active in the community, had appeared on community television and had even organized walkathons. They organized dinners attended by parents and adults so that they could share in the experience.

In terms of putting together a kit, we asked the participants in the 21 projects for ideas. For example, if they mounted a theatrical production, we wanted to know how they went about this. What steps did they follow? Where did they find their information on smoking, healthy body weight and self-esteem to include in their initiative? We put together a guide for distribution across the province outlining how each activity was developed. We printed a total of 1,000 copies in French and in English. The only problem we encountered was a shortage of time. Although the program spanned a one-year period, lack of time was the biggest obstacle we encountered. Even the young persons felt they could have used more time to carry out their project. We subjected them to impossible deadlines. We came in under the wire, but since we exhausted all of our funding from Health Canada, we were unable to distribute our kit to as many people as we would have liked.

Lorsque nous avons fait notre étude de faisabilité auprès des jeunes et des intervenants, nous nous sommes rendus compte que l'on ne devait pas s'adresser simplement aux adolescentes, mais aussi aux adolescents parce qu'à cet âge, il ne faut pas exclure l'un ou l'autre. Il faut absolument qu'ils soient ensemble pour obtenir un résultat et rejoindre l'une de ces populations.

Pour notre projet, nous avons fonctionné par appel d'offres. Je dois aussi vous mentionner que nous avons pu réaliser ce projet grâce au support de Santé Canada. Comme notre projet se voulait être pour les jeunes et par les jeunes, nous avons demandé aux maisons de jeunes de soumettre un projet qui devait viser les objectifs que nous nous étions fixés, c'est-à-dire: la station du tabagisme, l'estime de soi et le poids santé.

Nous avons reçu une trentaine de projets et de ces 30 projets, 21 ont été retenus dans toutes les régions du Québec. À la fondation, nous avons divisé la province en 10 régions et nous y avons tenu des projets dans ces 10 régions. Les projets étaient de toutes sortes: nous avons reçu des concours de dessins, des rallyes, des escalades, des pièces de théâtre et des CD-Rom ont été produits. Par la suite, nous avons évalué chacun de ces projets.

Au départ, nous tenions à faire une trousse à outils pour distribuer aux jeunes et aux maisons de jeunes. Les 21 projets se sont tenus dans les maisons de jeunes, par les jeunes, avec l'aide des intervenants, et la Fondation des maladies du cœur.

Nous tenions aussi à ce que les jeunes soient présents dans la communauté. C'était important pour nous que les jeunes rayonnent. Pour les aider à être un peu plus présents, nous avons produit du matériel de promotion, des affiches, des signets pour aider les jeunes à être connus dans le milieu et à influencer leur communauté.

Dans l'évaluation que nous avons faite par la suite, nous avons remarqué que plusieurs de ces groupes avaient effectivement été présents dans le milieu soit en étant à la télévision communautaire ou en mobilisant des gens pour des marches. Lorsqu'ils faisaient un souper, les parents étaient présents. Les adultes étaient auprès d'eux pour vivre cette expérience.

Nous avons ensuite bâti notre trousse à outils. Les participants de ces 21 projets devaient nous soumettre une façon de faire. Par exemple, s'ils avaient monté une pièce de théâtre, ils devaient nous dire comment ils l'avaient montée. Comment ils ont bâti cette activité? Où ils ont trouvé l'information sur le tabagisme, le poids santé et l'estime de soi pour l'inclure dans leur projet. Chacune des activités a été construite de la même façon et compilée dans un guide que nous voulions diffuser à travers la province. Nous en avons imprimé 1 000 copies, en français et en anglais, adressées à toute notre population. Notre seul problème dans le cadre du projet, a été le manque de temps. Même si ce programme s'est étalé sur une période d'un an le manque de temps fût notre pire obstacle. Même les jeunes avaient un problème de temps pour bâtir leur projet. Nous leur avons demandé de soumettre un projet dans des périodes temps incroyables et ensuite de le bâtir. Nous sommes arrivés à la limite du temps pour bâtir la trousse et nous avons épuisé la subvention de Santé Canada ce qui ne nous a pas permis de faire une diffusion comme nous l'aurions souhaité.

Although we did manage to distribute our kits throughout the province, we were unable to reach all with the 700 youth groups on our list because of a lack of funds.

Had we had the time and more money, we could have launched a number of educational activities using these kits. Young people need educational activities and support in order to go further. However, we ran out of time and energy.

During the course of the year, the project was evaluated by an outside firm. Representatives met with young persons and stakeholders. We learned that youths greatly appreciated this initiative because they had helped to develop it themselves. Their interest stemmed from the fact that they had been involved in gathering the information needed.

[English]

**Ms Dawn Walker, Executive Director, Canadian Institute of Child Health:** The Canadian Institute of Child Health is the only national, non-governmental organization in Canada solely committed to developing health promotion and disease prevention programs for children. For over 20 years, the CICH has been working to ensure that the concerns and needs of Canada's children and youth are heard.

Through research, education, child health monitoring, coalition participation, and our many publications and programs, the institute strives to improve children's health and well-being, and to promote physical and emotional health.

I share with my colleague the view that we have known for many years why adolescents start smoking. The common reasons are usually based on expected and normal growth and development. They would include the desire to be part of a peer group, normal rebellion and expected detachment from parents, striving for independence, risk-taking behaviour, self-image such as weight control, and stress release.

During formative years, as early as three years of age, we are all influenced by societal messages, including tobacco advertisements, and promotions that offer an enviable lifestyle and provide real answers and solutions addressing the adolescent growth and development stressors.

If tobacco were not addictive, this habit, often described as a rite of passage, would go the way other rites of passage go. The behaviour of adolescents becomes moderate in all ways as they grow up. However, with tobacco, some become hooked, requiring sustained, comprehensive, multi-sourced cessation initiatives if they want to stop.

Some stop, usually for a reason, such as young men concerned about sports performances. Some stopped or cut down when the price soared. Many young women, unfortunately, do not have a clear reason to quit until child bearing when many, thought to be the majority, do stop. However, the postpartum relapse rate of about 75 per cent is alarming, as the newborn and growing child

Les troussees ont été distribuées à travers la province, mais nous n'avons pas réussi à rejoindre les 700 groupes de jeunes que nous avions sur notre liste à cause du manque de ressources.

Si nous avions eu le temps et un peu plus d'argent, nous avions prévu faire de la formation à partir de ces «kits». Les jeunes avaient besoin de cette formation pour pouvoir bâtir et s'appuyer pour aller un peu plus loin. Nous avons manqué de temps et d'énergie pour pouvoir le faire.

Durant l'année du projet, une firme externe a évalué le projet. Ils ont rencontré les jeunes et les intervenants. Cette firme nous a rapporté que ce projet avait été très apprécié par les jeunes parce qu'il avait été bâti par les jeunes. Ils s'étaient impliqués et avaient été chercher l'information. C'est ce qui avait soulevé l'intérêt de ce projet.

[Traduction]

**Mme Dawn Walker, directrice générale, Institut canadien de la santé infantile:** L'Institut canadien de la santé infantile (ICSI) est le seul organisme national non gouvernemental qui se consacre entièrement à la mise en oeuvre de programmes de promotion de la santé et de prévention de la maladie destinés aux jeunes du Canada. Depuis plus de 20 ans, l'ICSI veille à ce que les problèmes et les besoins des jeunes Canadiens soient entendus.

Grâce à la recherche, l'éducation, la surveillance de la santé des enfants, l'appui de partenaires et de nombreuses publications et d'autant de programmes, l'Institut s'évertue à favoriser le bien-être des enfants et à promouvoir tant la santé physique qu'émotionnelle.

Tout comme mon collègue, je pense que nous connaissons les nombreuses raisons qui poussent les adolescents à fumer. Les plus répandues sont généralement fondées sur une croissance et un développement attendus et normaux: intégration sociale à des groupes d'affinités, comportement normal de rébellion face aux parents et détachement attendu de ceux-ci, besoin d'indépendance, disposition à prendre des risques, préoccupation par l'image de soi comme le contrôle du poids et la libération des contraintes.

Durant les années de formation, en fait dès l'âge de trois ans, nous subissons tous l'influence de ce qui nous entoure, y compris de la publicité sur le tabac, et des campagnes de promotion qui symbolisent un style de vie enviable et offrent de véritables réponses et solutions aux facteurs de stress en jeu durant la croissance et le développement de l'adolescent.

Si le tabac n'engendrait pas de dépendance, cette habitude souvent décrite comme un rite de passage disparaîtrait comme toutes les autres. À mesure qu'ils grandissent, les adolescents adoptent un comportement de plus en plus modéré. Toutefois, dans le cas du tabac, certains demeurent accrochés et ils ont besoin d'aide soutenue et globale, offerte par plusieurs sources à la fois, pour arrêter de fumer.

Certains cessent effectivement de fumer, habituellement pour une raison précise, par exemple les jeunes hommes qui veulent améliorer leur performance sportive. D'autres ont cessé de fumer ou ont réduit leur consommation quand les prix ont monté en flèche. De nombreuses jeunes femmes, malheureusement, n'ont pas de raison précise de cesser de fumer jusqu'à ce qu'elles soient



are now living in an environment with at least one smoking parent, and often two.

We know that children who live with a parent who smokes are at a higher risk of SIDS, of respiratory and ear infections, and of becoming a child or adolescent smoker themselves.

We know that to quit requires motivation, which can come in many ways. Some quit for the benefit of others, for money, for health, et cetera. We also know that there are real psychological and physiological barriers to quitting an addictive habit. Those attempting to quit need access to sustained, comprehensive programs and support in a variety of places; home, school, and the workplace. Help needs to be cheap, and to be available when people want it.

People have unique needs and respond to different approaches. We therefore need different models; peer-led, professional, individual programs, and group sessions. There is no single, simple solution.

We need this dedicated and independent fund. We must provide for sustained and comprehensive programming. For example, we currently have lots of resources, models and information developed during the Tobacco Demand Reduction Strategy, and we have a huge manual of all the youth programs. However, many organizations now have no money to promote or disseminate the material. Others have no money to purchase it. There is no money to reprint, and there is no money to implement.

Our own program, Helping our Kids Breathe Easy, falls into this dilemma. Our program is a community response program to reduce environmental tobacco smoke that affects children. There is no money at the moment to continue the program, to adapt it for adolescent use, or even to address in a comprehensive manner the complex issue of postpartum relapse.

My current position is Executive Director of the Canadian Institute of Child Health. My previous position was as the director of the Tobacco, Alcohol and Other Drug Division of the Health Promotion Directorate of Health Canada. Owing to my experience in that previous role, I should like to recommend that funding must be independent of the government bureaucracy and political system. There, financial support for tobacco demand reduction is sporadic, often stalled due to other priorities, or given up for the other funding demands of the day, and politically dispensed.

enceintes. C'est alors que beaucoup d'entre elles, la majorité, croit-on, cessent de fumer. Toutefois, le taux de rechute durant le post-partum, qui est d'environ 75 p. 100, est alarmant, puisque le nouveau-né et l'enfant en pleine croissance vivent dans un milieu où au moins un parent fume, si ce n'est souvent les deux.

Nous savons que les enfants qui vivent avec un parent fumeur sont plus susceptibles de mourir au berceau, d'avoir des otites et des infections des voies respiratoires et de devenir eux-mêmes des fumeurs, durant l'enfance ou à l'adolescence.

Nous savons que cesser de fumer exige de la motivation, qui peut venir de nombreuses sources. Certains abandonnent la cigarette pour épargner les autres, pour économiser, pour des raisons de santé, et ainsi de suite. Nous savons aussi qu'il existe des barrières physiologiques et psychologiques réelles à surmonter quand on veut renoncer à une habitude qui engendre une dépendance. Il faut que les fumeurs qui essaient de renoncer à la cigarette puissent recourir à des programmes soutenus et globaux et compter sur de l'aide de plusieurs sources, par exemple à la maison, à l'école et au travail. Il faut qu'ils puissent obtenir cette aide à peu de frais et dès qu'ils en ont besoin.

Les besoins de chacun sont uniques, de sorte que chacun réagit différemment aux mêmes approches. Il faut donc trouver différents modèles, offrir des programmes d'aide professionnelle, d'aide personnalisée et d'aide des pairs ainsi que des séances de groupe. Il n'existe pas de solution simple et universelle.

Nous avons besoin de fonds indépendants. Il faut offrir des programmes d'aide soutenue et globale. Par exemple, nous disposons actuellement de beaucoup de ressources, de modèles et d'information élaborés dans le cadre de la Stratégie de réduction de la demande de tabac et nous avons un énorme recueil de tous les programmes-jeunesses. Toutefois, bon nombre d'organismes n'ont pas actuellement les fonds voulus pour faire connaître cette documentation. D'autres n'ont pas l'argent voulu pour l'acheter. Il n'y a pas d'argent pour réimprimer la documentation et il n'y a pas d'argent pour mettre en oeuvre les programmes.

C'est le cas notamment de notre propre programme, intitulé Helping our Kids Breathe Easy, qui vise à aider nos enfants à mieux respirer. C'est un programme communautaire qui vise à réduire la fumée de tabac ambiante qui affecte nos enfants. Pour l'instant, nous n'avons pas d'argent pour poursuivre l'exécution du programme, pour l'adapter aux adolescents, voire pour s'attaquer de manière globale à la question complexe de la rechute durant le post-partum.

Je suis actuellement directrice générale de l'Institut canadien de la santé infantile. Auparavant, j'étais directrice de la Division du tabac, de l'alcool et des autres drogues de la Direction de la promotion de la santé de Santé Canada. Forte de l'expérience acquise à Santé Canada, j'aimerais recommander qu'il n'y ait pas de lien de dépendance entre le fonds, d'une part, et la bureaucratie gouvernementale et le système politique, d'autre part. En effet, l'aide financière accordée à la réduction de la demande de tabac est sporadique, souvent freinée par d'autres priorités ou abandonnée en raison des autres exigences du jour et d'impératifs politiques.

In closing, I should like to address a final reason for which adolescents smoke, and to look at why they continue. Sadly, it is a matter of trust. Despite their in-their-face attitude, up-front scepticism, and risk-taking behaviour, they are still child-like in their trust. "If it really were that bad, it just would not be allowed," is often expressed. It defies their reason that, given the facts, society, their parents, and governments would really let them do it. Dispelling the myth that society and government are protecting children and youth is the biggest challenge facing any public tobacco reduction campaign.

I was very pleased to hear my colleague from California talk about the campaign there. My previous experience certainly concurs with what he put forward.

How does government convince young people, if government is responsible for a public campaign that tobacco really causes major disease and kills, when that same government is responsible for it being legal, promoted, and available?

We look to an independent fund that would support more sustained, direct, and hard-hitting campaigns, and prevention and cessation programs that will truly make a difference.

**The Chairman:** Thank you.

[Translation]

**Mr. Mario Bujold, Conseil québécois sur le tabac et la santé:** I was surprised and even dismayed to hear the comments made earlier by Mr. Parker, the tobacco industry representative. I got the impression on listening to him that we were living in a different age and on a different planet. Mr. Parker has the temerity to claim that the statistics reporting 40,000 deaths each year in Canada as a result of smoking are not reliable. I have to wonder where he gets his information. I have seen the studies that are regularly produced and I know that the data is reliable. He claims that educational activities are not in the least bit effective. Again, I have to wonder where he is getting his information from because our organization is involved on a daily basis with young persons and has witnessed firsthand the effectiveness of such programs. Studies have demonstrated the impact that anti-smoking programs have on young persons.

That being said, let me reiterate that according to reliable data, tobacco consumption among young people has taken on worrisome proportions in Quebec in particular. Perhaps you know that the percentage of young people who smoke in Quebec has doubled in five years. Between 1991 and 1996, it went from 19 per cent to 38 per cent. Forty-three per cent of young women smoke.

We are talking here about an enormous health problem, a major public health problem and a totally unacceptable situation.

It is curious to note that this increase in smoking over the past five years corresponds to the period during which tobacco taxes were reduced. We are all familiar with the contraband which came

En guise de conclusion, j'aimerais vous parler d'une dernière raison pour laquelle les adolescents fument et vous entretenir de la raison pour laquelle ils continuent de le faire. Malheureusement, tout revient à une question de confiance. En dépit de leur attitude rebelle, de leur scepticisme apparent et de leur propension à prendre des risques, ils continuent d'avoir en nous une confiance aveugle comme lorsqu'ils étaient enfants. On les entend souvent dire: «Si le tabac était vraiment nocif, il serait illégal». Que la société, leurs parents et les gouvernements, compte tenu des faits, les laissent vraiment fumer dépasse leur entendement. Le plus grand défi actuel, dans toute campagne publique visant à réduire la demande de tabac, est d'écarter cette impression que la société et le gouvernement protègent les enfants et les jeunes.

Ce qu'a dit mon collègue de la Californie au sujet de la campagne menée là-bas m'a bien fait plaisir. Mon expérience cadre tout à fait avec ce qu'il a décrit.

Comment le gouvernement peut-il convaincre les jeunes, au moyen d'une campagne de publicité, que le tabac rend vraiment malade et tue quand le même gouvernement en autorise la promotion et la vente?

Nous aimerions que soit établi un fonds indépendant qui appuierait des campagnes plus soutenues, plus directes et plus percutantes de même que des programmes de prévention et de cessation qui auraient vraiment une influence.

**Le président:** Je vous remercie.

[Français]

**M. Mario Bujold, Conseil québécois sur le tabac et la santé:** J'ai été surpris et même ahuri des propos de M. Parker un peu plutôt qui représentait l'industrie du tabac. En l'écoutant, je me disais que l'on ne vit pas sur la même planète ni à la même époque. M. Parker ose prétendre que les 40 000 décès que l'on annonce au Canada, par année, dus au tabagisme ne sont pas des données fiables. Je me demande où il prend ses sources. J'en ai vu des études et j'en vois régulièrement. Ce sont des données fiables. Il dit que les mesures d'éducation n'ont aucune efficacité, que tous les programmes d'éducation n'ont aucune efficacité. Je me demande où il prend ses données parce notre organisme en général, concrètement, jour après jour, sur le terrain intervient auprès des jeunes en particulier et on voit jusqu'à quel point cela a un effet. Des études démontrent l'impact que peuvent avoir des programmes de réduction du tabagisme chez les jeunes.

Cela dit, le tabagisme chez les jeunes, selon les données fiables, je le répète, a pris des proportions inquiétantes, en particulier au Québec. Vous n'êtes pas sans savoir ou peut-être que je vous l'apprend que le pourcentage des jeunes qui fument au Québec a doublé en cinq ans, entre les années 1991 et 1996. Il est passé de 19 p. 100 à 38 p. 100. Le tabagisme atteint même jusqu'à 43 p. 100 chez les jeunes filles.

On parle ici d'un problème de santé énorme, vraiment un problème de santé public majeur et une situation tout à fait inacceptable.

Il est quand même étrange de constater que cette situation, en fait d'augmentation du tabagisme au cours de ces cinq dernières années, correspond à la période où il y a eu, d'une part, une baisse



to light in 1994 and the decrease in taxes which followed. Statistics show that the tobacco consumption curb increased significantly after 1994 until 1996; a strange phenomenon. We also noted that the tobacco industry increased its publicity and promotion campaigns significantly during those same years in different ways, including sponsorships. That is one way tobacco companies convey their message. They defend themselves by saying that sponsorships are not publicity as such, but they are the only ones to believe that. Advertisers say that sponsorship is publicity.

What can we do to encourage adolescents not to smoke or to stop smoking? That is indeed the current question. Should taxes increased again to pre-1994 levels? Should tobacco publicity and promotion be prohibited? Even if both of those things were done, that would not be sufficient. Those measures would certainly have an effect on tobacco consumption among young people, contrary to what the tobacco industry claims, but they would not be enough. The problem is much broader.

A recent study points to the kind of thing that can be done. There were examples from California and others will be given during the presentation. A recent study carried out in Quebec compares different studies carried out in various parts of the world on the prevention of smoking among young people; it draws conclusions on the most effective approaches, those most likely to reach young people. In the brief I submitted, I chose some features from that study that seem very interesting to me.

First, the authors of that study define the problem of smoking among young people, and its causes. They say among other things that young people begin to smoke because their friends smoke; they are influenced by their peers. They try smoking out of curiosity. They think it is "cool" to smoke. Young people who smoke are more popular, or their mother or father smokes. They see smoking as something positive. They have a positive image of smoking. One might wonder why. They believe that basically tobacco will make them better, will make them superior, more appreciated, will allow them to project a better image, will raise them up a notch. When you look at tobacco publicity, that is what is being presented, the models are heroes, people at the top of a mountain, who have climbed the mountain and reached the summit. When you look at Jacques Villeneuve, the association is clear: Jacques Villeneuve is a model for young people. Not all young people want to become race car drivers, but Jacques Villeneuve becomes a model, a person to emulate. He does not smoke but the image he conveys is that cigarette smoking is an acceptable and desirable phenomenon associated with his success. That is dangerous and there is a problem there.

Earlier, I listed the reasons that lead young people to smoke. We note that there are a number of factors that determine whether young people will smoke or not, and the major one is the social environment. There are indeed several factors that lead young people to smoke. Their perception and attitude to cigarettes can be influenced by the social situations they find themselves in. A

des taxes sur le tabac. On a tous connu le phénomène de la contrebande en 1994 et la baisse des taxes qui a suivi. Dans les statistiques, on constate que la courbe augmente de façon très importante après 1994 jusqu'en 1996: phénomène étrange. On a constaté aussi que l'industrie du tabac s'est mise à faire beaucoup plus de publicité et de promotion durant ces mêmes années, sous toutes sortes de forme, notamment la commandite. Elle est un moyen pour les compagnies de tabac de véhiculer leur message. Elles vont se défendre que la commandite n'est pas de la publicité. Ils sont les seuls à le croire. Les publicitaires disent que la commandite est de la publicité.

Qu'est-ce qu'on peut faire pour inciter les adolescents à ne pas fumer ou à cesser de fumer. C'est vraiment la question qu'on se pose aujourd'hui. Est-ce que l'on doit hausser les taxes au niveau antérieur à 1994? Est-ce qu'on devrait interdire la publicité et la promotion des produits du tabac? Même si on posait ces deux actions, cela serait insuffisant. Cela aurait sûrement un effet sur la consommation du tabac chez les jeunes contrairement à ce que l'industrie du tabac prétend. Mais c'est insuffisant. Le problème est beaucoup plus large que cela.

Une étude récente nous éclaire sur les types d'interventions qui peuvent être faites. On a eu des exemples de la Californie, il y en aura d'autres au cours de la présentation. Une étude récente faite au Québec compare différentes études de par le monde réalisées pour la prévention du tabagisme chez les jeunes et qui tire des conclusions sur les approches qui ont le plus de chance d'être efficaces auprès des jeunes. J'ai dans le cadre du mémoire que je vous ai présenté, relevé certains des éléments de cette étude qui m'apparaissent très intéressants.

Première des choses, les auteurs de cette étude définissent le problème du tabagisme chez les jeunes et ce qui amène les jeunes à fumer. Ils disent notamment que les jeunes commencent à fumer parce que leurs amis fument. Ils sont influencés par les autres. Ils essaient par curiosité. Ils trouvent cela «cool» fumer. Les jeunes qui fument sont plus populaires, leur mère ou leur père fume. Pour eux fumer est un élément positif. Ils ont une image positive du tabagisme. On peut se demander pourquoi. Ils croient qu'au fond le tabac va leur permettre d'être mieux, d'être supérieurs, d'être plus appréciés et d'avoir peut-être une meilleure image, d'être, finalement, quelqu'un de mieux. Quand on regarde la publicité des compagnies de tabac, c'est ce qu'on leur présente, des modèles de gens qui sont des héros, qui sont en haut d'une montagne, qui ont gravi la montagne et tout à coup ils sont vraiment au sommet. Quand on regarde Jacques Villeneuve, l'association se fait rapidement: Jacques Villeneuve est un modèle pour les jeunes. Ce ne sont pas tous les jeunes qui veulent devenir coureur automobile, sauf que Jacques Villeneuve devient un modèle, une personne à imiter. Il ne fume pas mais l'image qu'il transmet, c'est que la cigarette est un phénomène acceptable et souhaitable et associé à son succès. C'est dangereux et il y a un problème.

Je vous nommais tantôt les raisons qui amènent les jeunes à fumer. On constate que c'est un ensemble de facteurs et c'est beaucoup l'environnement social qui va faire en sorte que les jeunes vont fumer ou non. Il y a effectivement plusieurs facteurs qui amènent les jeunes à fumer. La perception et l'attitude à l'égard de la cigarette peuvent être influencés par ces situations

study done by the U.S. Surgeon General and the U.S. Department of Health and Human Services points to the most effective means of preventing smoking among young people. They have developed a model that allows us to understand what leads young people to begin to smoke. They have identified five steps in that process; those steps are preparation, which is the point at which young people do not smoke but are beginning to create their mental picture of smoking, their perception of smoking, what they think and perceive cigarettes to be. Another step is experimentation, the time the young person smokes her or his first cigarette. After the experimentation stage, the young person will smoke on a regular basis, repeatedly. This will be done with friends, peers. After that stage comes regular use and an addiction problem the young person cannot get rid of. Those are the five stages identified by those researchers.

In that study, they took into account a series of studies carried out to arrive at that synthesis. I will spare you all the details included in this table. You have all of them in the brief I submitted. Generally speaking, what we must understand from this brief is that intervention has to take place in the young person's social environment.

We must enable him to have better self-esteem in order to develop the skills to resist the cigarette that is offered to him but we must also intervene at the societal level, the family level and the school, in different ways. My colleague will refer more specifically to the type of interventions that can be carried out, their reasons and how they can actually be done. I won't say anymore about that aspect.

There is no single effective approach to reducing smoking among young people but a series of methods, as Mr. Bonfilio said earlier, to make cigarettes socially unacceptable. Young people smoke a great deal because they perceive cigarettes as attractive, normal and almost desirable. Often, parents have an important role to play in that regard but they are not the only ones to be held responsible. Publicity will inevitably have an effect on the perception young people have of tobacco.

Generally speaking, the steps to be taken involve educational programs to raise self-esteem, programs to affect policies and further public health. These could be policies prohibiting smoking in some environments such as the school, for instance. Young people's links with community and family may also be strengthened and people in that environment may be called upon to help young people avoid the first step and not begin to smoke; you can have broader campaigns at the community and media levels, as well as interesting or favourable tax policies.

For instance, contrary to what some claim, the fact that tobacco is or is not available to young people is an important factor that will impact on whether or not they will begin to buy cigarettes and to smoke them. Higher cigarette prices have a deterrent effect.

sociales. Une étude, du US Surgeon General et du US Department of Health and Human Services, montre justement les approches de prévention du tabagisme chez les jeunes qui sont les plus efficaces. Ils ont défini un modèle qui permet de comprendre ce qui amène les jeunes à commencer à fumer. Ils ont identifié cinq étapes qui amènent les jeunes à commencer à fumer. Ces étapes sont la préparation, qui est le moment où les jeunes ne fument pas mais où ils sont en train de se faire une idée par rapport à leur perception du tabagisme, ce qu'ils pensent et perçoivent comme étant la cigarette. Une autre étape est l'essai, le moment où le jeune fume une première cigarette. Après l'étape de l'expérimentation, le jeune va fumer de façon régulière et répétée. Cela va se faire avec les amis, les collègues et tout cela. Après on parle d'un usage régulier et vraiment d'un problème d'accoutumance dont le jeune n'arrive pas à se défaire. Ce sont les cinq étapes définies par ces chercheurs.

Dans cette étude, ils ont tenu compte d'un ensemble d'études réalisées pour en arriver à cette synthèse. Je ne vous donnerai pas tous les détails de ce qui se dit dans ce tableau. Vous l'avez dans le mémoire que je vous ai remis. De façon générale, ce qu'il faut retirer de ce mémoire, c'est qu'il faut intervenir au niveau social de l'environnement du jeune.

Il faut lui donner des moyens pour qu'il ait une meilleure estime de lui-même afin qu'il puisse développer les capacités qui vont lui permettre de résister à la cigarette qu'on lui offre, mais il faut aussi intervenir au niveau de la société, de la famille, du milieu scolaire ou autre, et par différents moyens. Mon collègue va parler de façon plus spécifique du genre d'interventions qui peuvent être faites, pour quelles raisons et de quelle façon elles peuvent être faites. Je ne m'étendrai donc pas sur cette dimension.

Il n'y a pas qu'une seule approche efficace pour réduire le tabagisme chez les jeunes mais un ensemble de moyens, comme le disait M. Bonfilio précédemment, qui vont faire en sorte que la cigarette soit dénormalisée dans la société. La raison pour laquelle les jeunes fument beaucoup, est qu'ils perçoivent la cigarette comme quelque chose d'attrayant, de normal et de pratiquement souhaitable. Souvent les parents jouent un rôle important à cet égard mais ce ne sont pas les seuls responsables. La publicité va inévitablement avoir un effet sur les perceptions que les jeunes peuvent avoir du tabac.

De façon générale, on peut retenir de tout cela des interventions qui feront appel à des programmes éducatifs touchant à l'estime de soi, et des programmes qui interviendront aussi au niveau de politiques et qui favoriseront la santé. Cela peut être des politiques d'interdiction de fumer dans certains milieux comme l'école, par exemple. On peut utiliser une approche qui favorisera aussi un développement des liens avec la communauté et la famille, et utilisera les gens de cet environnement pour aider le jeune à ne pas commencer à fumer; des campagnes présentées de façon plus large au niveau communautaire et médiatique; des politiques fiscales intéressantes ou favorables.

Par exemple, on sait que l'accessibilité du tabac pour les jeunes, contrairement à ce que prétendent certains, est un facteur important qui va faire qu'ils vont commencer ou non à acheter des cigarettes et commencer à fumer. Le fait que le prix des cigarettes



I referred to restrictions in work places and schools. Prohibiting tobacco promotion and publicity seems absolutely essential to me.

To refer to our own experience, over the past three years we designed a smoking prevention program implemented throughout Quebec and known as the "Youth Coalition Against Smoking," in French "La gang allumée pour une vie sans fumée." The program has been offered in hundreds of schools and youth centres throughout the province. The program's fundamental principle is to make room for young people themselves and allow them to define the type of intervention they see as most effective to encourage other young people to not begin smoking.

Young people have solutions to suggest to urge other young people not to start smoking. They are in the same situation and are in the best position to speak to other young people and have an effective impact on them. This is what we have noted through this program where young people are really models for their peers or for younger groups.

During the last two years of its implementation, the program has allowed us to get in touch directly with more than 81,000 young people throughout the province. We have not measured the impact of the program, i.e. the number of young people who stop smoking because our budget did not allow us to carry out a scientifically valid impact evaluation.

The comments made by those who deal with young people in schools and youth centres, however, concerning the program's effects over the past three years clearly point to the program's effectiveness. It would be interesting to actually measure the impact. Young people and those who deal with them are in favour of the approach and that is a sign that we can do something and that the program gives results.

[English]

**Dr. Roy Cameron, Director, Waterloo Smoking Project, Centre for Behavioural Research and Program Evaluation, National Cancer Institute of Canada:** Thank you for the invitation to speak at these important hearings. I agree with Dr. Luik that it is important to build on strong science. Unlike him, however, I think that there is a scientific case to be built for taking action now — strong action. I think that we have a lot to learn, but I want to emphasize the amount that we know.

If we want to be serious about addressing the problem of youth smoking, we must start with the recognition that there is no silver bullet — no one thing we can do that will make a difference.

If we are serious, we will set in place a set of policies, educational programs, and media interventions that will be coherent, mutually potentiating, and harmonious. The purpose of the policy pieces is to create an environment that reduces the

soit plus élevé est un facteur qui va les dissuader de commencer à fumer.

J'ai parlé des restrictions dans le milieu de travail ou scolaire. Les interdictions au niveau de la promotion et de la publicité des produits du tabac m'apparaissent être tout à fait nécessaires.

Pour parler de notre propre expérience, depuis trois ans on a conçu et élaboré un programme de prévention du tabagisme à la grandeur du Québec qui s'appelle «La gang allumée pour une vie sans fumée», en anglais «Youth Coalition Against Smoking». Le programme est offert depuis ce temps dans des centaines d'écoles et de maisons de jeunes à travers la province. Le principe de base de ce programme est de laisser la place aux jeunes pour qu'ils définissent eux-mêmes le genre d'intervention qu'ils croient être le plus efficace pour amener les autres jeunes à ne pas commencer à fumer.

Les jeunes ont les solutions pour inciter d'autres jeunes à ne pas commencer à fumer. Ils sont eux-mêmes dans la même situation, donc ils sont tout à fait en mesure de dire et d'intervenir auprès d'autres jeunes de façon efficace. C'est ce qu'on constate avec le programme qu'on a mis sur pied où les jeunes sont vraiment des modèles pour les plus jeunes ou encore des jeunes du même groupe d'âge.

Les deux dernières années de ce programme nous ont permis de sensibiliser directement plus de 89 000 jeunes à travers la province. On n'a pas mesuré à l'intérieur de ce programme l'impact, à savoir combien de jeunes ont arrêté de fumer, parce que les budgets qu'on avait pour réaliser ce programme ne nous permettaient pas de faire une étude scientifique valable au niveau de l'impact.

Les commentaires des intervenants dans les écoles et les maisons de jeunes, par rapport à l'intervention et la progression qu'a connu ce programme au cours des trois dernières années, nous démontrent clairement l'efficacité de ce programme. Il serait intéressant de mesurer à quel point cela peut avoir un impact. Les jeunes et les intervenants adhèrent à cette démarche, c'est signe qu'on peut faire quelque chose et que cela donne des résultats.

[Traduction]

**M. Roy Cameron, directeur, Projet de Waterloo sur le tabac, Centre de recherche sur le comportement et l'évaluation des programmes, Institut national du cancer du Canada:** Je vous remercie de m'avoir invité à prendre la parole dans le cadre de ces importantes audiences. Je suis d'accord avec M. Luik quand il dit qu'il faut que notre action se fonde sur des faits scientifiques. Contrairement à lui, cependant, je suis convaincu qu'on pourrait justifier, sur le plan scientifique, d'agir tout de suite — de prendre des mesures énergiques. Nous avons certes beaucoup à apprendre, mais nous en savons beaucoup aussi.

Si nous voulons vraiment régler le problème du tabagisme chez les jeunes, il faut reconnaître qu'il n'existe pas de solution magique, qu'aucune mesure ne pourra, à elle seule, être déterminante.

Si nos intentions sont sérieuses, il faut mettre en place une série de politiques, de programmes d'information et d'intervention dans les médias qui sont cohérents, qui se complètent les uns les autres et qui sont harmonisés. L'adoption de politiques créerait un

exposure of young people to influences that will lead them to smoke.

The first important piece of policy legislation is to ban promotion. Let me leave you with one image. The Joe Camel campaign in the U.S. is a campaign you may have heard about before. Prior to 1988, Camel cigarettes were an old man's brand. It had one-half of 1 per cent of the youth market. Three years after introducing Joe Camel, Camel had 32.8 per cent of the youth market. To me, that is a very strong indication that tobacco promotion influences the behaviour of young people. When the tobacco industry asks us to believe that they are only competing for market share, think about it. What they are asking us to believe is that they can influence an 18-year-old who smokes, without influencing her friend who does not yet smoke. That is a very highly honed marketing strategy, I submit.

There is good evidence, in my view, that banning promotion is likely to make a difference, in the sense that there is evidence that tobacco promotion does impact on youth behaviour. I have given you one snippet, but if you want to see the tome, there are two reports I would suggest you examine. One is the U.S. Surgeon General's report. The other is a report that our centre prepared for the National Cancer Institute of Canada.

The second policy measure that is important is to increase tax. There is no point in stopping there. Mr. Parker conceded that as price goes up, consumption goes down.

The next measure is limiting access. We heard the California experience that access can be limited, and there is reason to act on that front. I also believe that it is important to restrict smoking in public places, so that smoking does not occur where youth congregate. There is no evidence on that that of which I am aware, but it is a plausible measure, and a sensible thing to do.

With respect to education, if you look at the U.S. Surgeon General's report, 1994, you will see evidence that elementary-school-based programs do reduce smoking among youth.

Our own research at the University of Waterloo has indicated that these programs are very effective in schools where there is a lot of smoking going on. They may not be effective in schools where there is very little smoking going on. We have something to learn about the targeting, but we know a great deal about the effectiveness of these programs.

I would like to mention that, as part of our intervention study, which evaluated our program in a randomized trial supported by the U.S. National Institutes of Health, our group did a lot of the research on rebelliousness and youth onset. It was a large study; we had 5,000 children in 100 schools. We measured rebelliousness, and we found that rebellious kids indeed were at risk of starting to smoke. Our program had a favourable influence on them, however, just as it had a favourable influence on the

environnement au sein duquel les jeunes seraient moins exposés aux influences qui les incitent à fumer.

La première grande mesure à prendre, sur ce plan, est d'interdire la publicité du tabac. Je vous donne un exemple. Vous ne connaissez peut-être pas la campagne de publicité Joe Camel menée aux États-Unis. Jusqu'en 1988, seuls des vieux fumaient des Camel. Seulement un demi de 1 p. 100 du marché des jeunes en consommait. Trois ans après le début de la campagne Joe Camel, cette marque de cigarette occupe 32,8 p. 100 du marché des jeunes fumeurs. Voilà à mon sens un très bon indice de l'influence qu'a la publicité du tabac sur le comportement des jeunes. Quand l'industrie nous demande de croire qu'elle ne cherche qu'à concurrencer les autres pour une part du marché, souvenez-vous de cette campagne. Elle nous demande de croire qu'elle est capable d'influencer un fumeur de 18 ans sans avoir quelque effet que ce soit sur son amie qui ne fume pas encore. À mon avis, il s'agit-là d'une stratégie de marketing extrêmement bien ficelée.

La preuve existe que l'interdiction de la publicité aura vraisemblablement une influence, en ce sens qu'il est établi que la publicité du tabac a une incidence sur le comportement des jeunes. Je viens de vous donner un exemple, mais si vous souhaitez en savoir davantage, je vous conseille la lecture de deux rapports. L'un est celui qui a été rendu public par le Surgeon General des États-Unis. L'autre est un rapport qu'a préparé notre centre pour l'Institut national du cancer du Canada.

La deuxième grande mesure à prendre est d'accroître les taxes. Je ne me donnerai même pas la peine de vous l'expliquer davantage. M. Parker a reconnu qu'à mesure qu'augmente le prix, la consommation baisse.

Il faut ensuite limiter l'accès aux produits. On vous a parlé de l'expérience vécue en Californie qui prouve que l'accès peut être limité, et je crois qu'il y a lieu de prendre des mesures à cet égard. Je suis également convaincu qu'il importe d'interdire la cigarette dans les lieux publics, pour éviter qu'il n'y ait des fumeurs là où se rassemblent les jeunes. Que je sache, il n'est pas démontré que cela a une influence, mais c'est une mesure plausible et sensée.

Pour ce qui est de l'aspect éducatif, si vous lisez le rapport du Surgeon General de 1994, vous constaterez que les programmes destinés aux élèves du primaire réduisent effectivement le tabagisme chez les jeunes.

Nos propres travaux de recherche à l'Université de Waterloo ont révélé que ces programmes sont des outils très efficaces dans les écoles où il y a beaucoup de tabagisme. Ils ne le sont peut-être pas dans les écoles où il y a très peu de fumeurs. Il faudra peut-être réorienter ces programmes. Cependant, nous en savons beaucoup au sujet de leur efficacité.

J'aimerais mentionner que, dans le cadre de notre étude d'intervention qui a servi à évaluer notre programme par échantillonnage au hasard avec l'appui des instituts nationaux de la santé des États-Unis, notre groupe a effectué beaucoup de recherche sur l'esprit de rébellion et le début de l'adolescence. C'était une étude importante qui a porté sur 5 000 enfants répartis dans 100 écoles. Nous avons étudié l'esprit de rébellion et nous avons constaté que les enfants rebelles étaient effectivement



other kids. In other words, Mr. Parker's concern that we may provoke more smoking by working hard to restrict smoking did not come true in our study.

The next topic is high school programs. Relatively little work has been done in high schools. Our group, as part of the trial I described, developed and evaluated a high school intervention. We found that it resulted in a significant reduction in smoking among young men, but not among young women. On the strength of those findings, the Province of Ontario made that program available to all high schools in the province.

Next is youth cessation. Most youth want to quit. Very few of them plan to be smokers in the long term. We know very little, in my estimation, about how to help them quit. There is a need for development and evaluation work to create programs that are effective in helping young people quit smoking.

We also need to develop community programs that will engage the entire community in the smoking prevention effort. Approximately five studies now show that school-based programs work best when offered in the context of a more comprehensive community program.

I do not want to say anything about media, except that I believe media initiatives should complement policy and educational initiatives. One function of the media agenda should be to advance the policy and educational objectives of the program.

I agree that, to guide our efforts, evaluation is extraordinarily important in this. We have a lot to learn. As the world evolves, it is possible that what works will change, and we need to be on top of that. We need to be consistently monitoring what is and is not working, so that we can make intelligent adjustments to our programming.

In that spirit, to give you a sense what is out there and potentially available, our group at the University of Waterloo has created a school-based smoking profile. We have developed a machine-readable questionnaire that kids and teachers can administer. It comes back to the school. We run it through a computer to get a computer-generated report that tells the school about smoking patterns within the school; how the school norms compare to provincial and national norms, where kids are buying their cigarettes, and how they view smoking. We found this very useful for getting smoking on the agenda at the school, and it has the potential to get it on the agenda of the community.

Finally, it is important to invest in research and development. I would separate out two tasks. One is the task of identifying effective programs, policy and media that have been invented

susceptibles de commencer à fumer. Notre programme a eu une bonne influence sur eux, toutefois, tout comme il a eu une bonne influence sur d'autres enfants. En d'autres mots, rien dans notre étude ne laisse croire que la préoccupation de M. Parker est justifiée, que l'on pourrait faire augmenter le nombre de fumeurs en cherchant trop à le faire diminuer.

Le sujet suivant concerne les programmes destinés au secondaire. On a effectué très peu de recherche dans les établissements secondaires. Notre groupe, dans le cadre de l'étude dont je vous ai parlé, a élaboré et évalué une stratégie d'intervention dans les établissements de niveau secondaire. Nous avons constaté qu'elle entraînait une baisse sensible des fumeurs parmi les jeunes hommes, mais pas chez les jeunes femmes. À la lumière de ces résultats, l'Ontario a mis ce programme à la disposition de tous les établissements d'enseignement secondaire de la province.

On passe ensuite à l'abandon de la cigarette chez les jeunes. La plupart des jeunes veulent arrêter de fumer. Très peu d'entre eux prévoient continuer de fumer pendant longtemps. Nous en savons très peu, selon moi, sur la façon de les aider. Il faudrait effectuer des travaux de développement et d'évaluation en vue de mettre sur pied des programmes efficaces pour aider les jeunes à cesser de fumer.

Nous avons aussi besoin de programmes communautaires qui mobiliseront toute la collectivité en matière de prévention. Cinq études environ révèlent actuellement que les programmes exécutés dans les écoles sont encore le moyen le plus efficace lorsqu'ils sont jumelés à un programme communautaire plus complet.

Je n'ai rien à dire au sujet des médias, sauf qu'il faudrait à mon avis que leurs initiatives renforcent les initiatives prises sur le plan de la politique et de l'éducation. Ils devraient viser à contribuer à la réalisation des objectifs du programme sur ce plan.

Je conviens avec vous que l'évaluation est un outil extraordinairement important pour guider nos efforts. Nous avons beaucoup à apprendre. À mesure que le monde évolue, il se peut qu'il faille réorienter nos programmes, et il nous faut avoir l'heure juste. Il faut que nous sachions constamment ce qui marche et ce qui ne marche pas de manière à pouvoir adapter nos programmes de manière intelligente.

C'est dans cet esprit et en vue de vous donner une idée de ce qui existe et de ce que l'on pourrait faire que notre groupe de l'Université de Waterloo a dressé le profil du tabagisme dans les écoles. Nous avons élaboré un questionnaire lisible par machine que peuvent remplir les enfants et les enseignants. Les résultats sont ensuite communiqués à l'école. Nous traitons le questionnaire par ordinateur afin de produire un rapport qui informe l'école des habitudes des fumeurs à l'école même; d'où se situent les écoles sur ce plan, par rapport aux autres de la province et du pays, où les enfants achètent leurs cigarettes et comment ils perçoivent le tabagisme. Ce questionnaire s'est avéré très utile pour faire prendre conscience du problème à l'école et il pourrait avoir le même effet sur la collectivité.

Enfin, il importe d'investir en R-D. J'y vois deux tâches distinctes. L'une consisterait à repérer les programmes, les politiques et les médias qui se sont avérés efficaces ailleurs. Il ne

elsewhere. We should not be reinventing the wheel. People around the world are working on this. We should be identifying the things that are working in other places, and importing them.

We also need to develop at home those policies, programs, and media that have not been developed elsewhere, but which are required to fill the gaps. We need not only to develop these, but also to rigorously evaluate them, so that they will make a difference when we disseminate them.

**The Chairman:** Ms Walker, you are a former federal public servant who has had some experience with the strategy to reduce tobacco use in 1985 and, I suppose, with the social marketing program launched in 1987 — the anti-smoking advertising and all that. Those were quite powerful television ads, I thought. Do you agree with Dr. Luik that the strategy was a failure?

**Ms Walker:** No, I do not agree with the overall opinion that the strategy was a failure. It did not reach all young people in terms of making a difference, but we always knew that.

I like this bill because I feel that a sustained marketing strategy would be better if it were independent from the government.

**The Chairman:** Why is that?

**Ms Walker:** When we started to focus-test and put together the marketing campaign, we tried to do it in a transparent way, with an advisory committee made up of a number of people from across Canada. As we started to develop the campaign, it became less direct. It became softer, because there was a concern of political liability. It became very difficult. We did have the material from California. We had a number of ideas, and we had marketing firms looking at hard-hitting information. We were trying to debunk or address the issue of manipulation by the tobacco industry. We were trying to talk to young people about manipulation. There was a nervousness about taking on the industry.

I would hope that, if there were an independent fund or foundation which could perhaps be more direct without the same concern for political baggage, it would be more effective.

My frustration came in on a number of the tobacco demand reduction strategies — because there were a number of them — on the lack of sustainability, and the lack of comprehensiveness. It is sporadic across the country, and sporadic by institution. Some public health organizations have some money to develop and implement programs; others do not. Some cannot do it in a comprehensive manner. Kids are not getting the sustained message. For those who do decide that they want to quit, there is very little in the area of cessation programs for young people. It was hit and miss. It is quite piecemeal, not comprehensive. That is where I would agree that we failed.

**The Chairman:** Was there political interference with the program?

s'agit pas de réinventer la roue. Des gens cherchent des solutions à ce problème partout dans le monde. Il faudrait repérer les solutions qui se sont avérées efficaces ailleurs et les importer.

Il faut aussi élaborer, ici même, des politiques, des programmes et des supports publicitaires qui n'existent pas ailleurs, mais dont nous avons besoin. Il faut non seulement les développer, mais également les évaluer avec rigueur pour en vérifier l'efficacité.

**Le président:** Madame Walker, en tant qu'ex-fonctionnaire fédérale, vous avez acquis une certaine expérience de la stratégie de 1985 visant à réduire l'usage du tabac et, je suppose, du programme de marketing social lancé en 1987 — la publicité antitabac et tout le pataclan. Ces annonces qui allaient être diffusées étaient très percutantes, selon moi. Êtes-vous d'accord avec M. Luik pour dire que cette stratégie a été un échec?

**Mme Walker:** Non. Je ne crois pas comme les autres que cette stratégie ait échoué. Elle n'a peut-être pas atteint suffisamment de jeunes pour avoir un effet sensible, mais nous le savions au départ.

Le projet de loi à l'étude me plaît parce que j'estime qu'une stratégie de marketing soutenue sera plus efficace si elle est menée indépendamment du gouvernement.

**Le président:** Pour quelle raison?

**Mme Walker:** Quand nous avons commencé à faire des mises à l'essai auprès de groupes-cibles et que nous avons monté la campagne publicitaire, nous avons essayé de le faire avec transparence en ayant recours à un comité consultatif composé de personnes venues de tous les coins du Canada. Quand nous avons commencé à élaborer la campagne, elle a perdu de son effet percutant. Elle s'est adoucie, parce qu'on en craignait le prix politique. L'exercice est devenu très difficile. Nous avons toute la documentation de la Californie. Nous avons des idées et nous avons engagé des agences publicitaires pour trouver de l'information percutante. Nous tentions de faire contrepoids à l'information manipulée par l'industrie du tabac. Nous tentions d'informer les jeunes de cette manipulation. Le fait de s'attaquer de front à l'industrie suscitait une certaine nervosité.

J'ose espérer que, s'il existe un fonds indépendant qui peut peut-être agir plus directement sans se préoccuper de la dimension politique, il sera plus efficace.

J'ai éprouvé de la frustration lorsque j'ai travaillé à plusieurs stratégies de réduction de la demande de tabac — parce qu'il y en a eu plusieurs — à cause du manque de durabilité et de perspective d'ensemble. La mise en oeuvre de la stratégie est sporadique à l'échelle nationale et d'un établissement à un autre. Certains organismes d'hygiène publique reçoivent des fonds pour élaborer et mettre en oeuvre des programmes, d'autre part. D'autres encore sont incapables de le faire intégralement. Les enfants ne reçoivent pas un message soutenu. On offre très peu aux jeunes qui décident qu'ils souhaitent cesser de fumer. On procède au petit bonheur. Tout se fait à la pièce, sans perspective d'ensemble. C'est sur ce plan que j'estime que la stratégie a été un échec.

**Le président:** Des pressions politiques étaient-elles exercées sur les responsables du programme?



**Ms Walker:** I do not know if the correct phrase is "political interference." There was political concern, as there is in all programs within government.

**The Chairman:** Those television ads were very powerful. I remember the cocktail, the glass with the poison — the toxic elements that the fellow was about to drink. The other one was with the smoke and the baby in the crib. Those were not soft. They were very powerful. Is it your testimony that what we needed was more of those, or more frequency to those ads?

**Ms Walker:** In terms of the breadth of ads, those were the soft ones. There were some harder hitting ads. As our colleague from California mentioned, they addressed some of the issues of tobacco manufacturing advertisements. We were trying to directly debunk the myths of climbing the mountains, riding the horse, and the Virginia Slims image, as opposed to trying to show the negative effects of smoking.

One campaign done quickly over a short period of time just will not do it.

**The Chairman:** How long did this last?

**Ms Walker:** We only had a run of about three months.

**The Chairman:** The social marketing started in 1987. Did the advertising campaign only last three months?

**Ms Walker:** The air time only lasted a couple of months. There is no way that something like that will have a long-term impact if it is not sustained.

**The Chairman:** There is no more strategy, is there?

**Ms Walker:** No, and that is part of the problem, in terms of the sustainability of any sort of media campaign, program, or community response to young people smoking.

**Senator Stollery:** I was impressed when Dr. Luik said that he opposed turning education over to this group of people. I was just looking at the group of people in clause 11. The advisory panel

may include a representative of the tobacco industry, representatives of provincial ministers of the Crown responsible for health, representatives of health care groups, and such other persons as the Minister considers appropriate.

Do you not agree with that? Does that offend you in some way?

**Mr. Luik:** Profoundly. I have not seen any evidence of expertise in tobacco reduction strategy from any of those groups, certainly not from the tobacco industry, and certainly not from any of those others. Health Canada confesses that, during the years of its greatest efforts, the youth smoking rate in this country began to climb. How can we say that these groups have the qualifications to bring in an effective strategy, particularly when they have

**Mme Walker:** J'ignore si on peut vraiment parler de «pressions politiques». Comme dans tout autre programme du gouvernement, on se préoccupait certes de la dimension politique.

**Le président:** Ces annonces télévisées étaient très puissantes. Je me souviens du cocktail, du verre rempli de poison — des substances toxiques que le bonhomme s'appêtait à avaler. L'autre dont je me souviens était celle du bébé au berceau entouré de fumée. Le message n'était pas flou. Les annonces avaient beaucoup de force de frappe. Seriez-vous prête à dire que ce qu'il fallait, c'était plus d'annonces comme celle-là ou de faire passer ces annonces plus souvent?

**Mme Walker:** En termes de portée, il s'agissait-là de messages passés en douceur. Nous avions des annonces beaucoup plus percutantes. Comme l'a mentionné notre collègue de la Californie, elles s'attaquaient à certaines publicités des fabricants de tabac. Nous essayions de contrecarrer l'image du fumeur qui escalade les montagnes et qui fait de l'équitation, l'image de Virginia Slims, plutôt que de mettre en évidence les effets nocifs du tabac.

Toutefois, une campagne publicitaire de courte durée ne suffit pas.

**Le président:** Combien de temps a duré cette campagne?

**Mme Walker:** Les annonces n'ont été diffusées que pendant trois mois environ.

**Le président:** Le marketing social a commencé en 1987. La campagne de publicité n'a-t-elle duré que trois mois?

**Mme Walker:** Les annonces n'ont été diffusées que pendant quelques mois. De pareilles annonces demeurent sans impact réel à long terme si on ne les voit pas constamment.

**Le président:** Il n'y a plus de stratégie, n'est-ce pas?

**Mme Walker:** C'est vrai. Son absence explique le problème en partie, le manque de durabilité des campagnes dans les médias, de programmes d'information ou de réactions collectives au tabagisme chez les jeunes.

**Le sénateur Stollery:** J'ai été frappé par les propos de M. Luik quand il a dit qu'il était contre l'idée de confier le volet éducatif à ce groupe de personnes. J'étais justement en train d'examiner qui en faisait partie, à l'article 11 du projet de loi. Le comité consultatif

peut se composer de représentants de l'industrie du tabac, de représentants des ministres provinciaux de la Couronne chargés de la santé, de représentants de groupes de professionnels de la santé et des autres personnes que le ministre juge appropriées.

N'êtes-vous pas d'accord avec cette disposition? Y trouvez-vous de quoi à redire?

**M. Luik:** Cette disposition me trouble beaucoup. Je n'ai pas constaté, au sein de ces groupes, en tout cas certes pas au sein de l'industrie du tabac et dans aucun des autres, des compétences en matière de stratégie de réduction du tabac. Santé Canada avoue que, durant les années où il a déployé les plus grands efforts, le taux de tabagisme chez les jeunes Canadiens s'est mis à augmenter. Comment peut-on croire que ces groupes ont les

pushed successive governments of Canada to go down a policy course that has not resulted in a decline?

The policies that the government has adopted have largely been brought about and advocated by the very people whom you would enshrine in this legislation, so it strikes me as singularly peculiar.

**Senator Stollery:** You refer to the provincial ministers of the Crown?

**Mr. Luik:** Yes.

**Senator Stollery:** You also refer to representatives of health care groups.

**Mr. Luik:** Yes.

**Senator Stollery:** We have had several doctors of various disciplines here, and they clearly do not agree with you. Would you consider yourself a renegade academic?

**Mr. Luik:** Yes, on this issue, I certainly would. Let me say something about doctors. There are doctors, and then there are doctors. With all due respect, I do not consider that health care physicians, MDs, have any particular competence on the issue of how to prevent young people from smoking. With the medical consequences of smoking, they may have every bit of competence. On issues of adolescent psychology and the tendency of adolescents to engage in risky behaviour — that is often beyond the competence of the average GP or MD.

**Senator Stollery:** Perhaps Dr. Stewart, president of the Council for Tobacco Control, is a medical doctor. I did not know that. Apparently, Dr. Cameron is a Ph.D.

**Mr. Luik:** Ph.D.s are not real doctors, so neither of us is a real doctor.

**Senator Stollery:** You certainly are a renegade.

**Mr. Luik:** We are social scientists.

**Senator Stollery:** Do you have close contacts with the tobacco industry?

**Mr. Luik:** I have, as the Chairman, said at the beginning, consulted for them, yes.

**Senator Johnstone:** Thank you for your presentations. I found them impressive. One statement sticks with me. I understand it this way: Children are trusting. Therefore, to them, it defies all reason that society would allow this poison to be sold in the first place. Is that what you are saying? Would you care to elaborate on that?

**Ms Walker:** I do not know if I can elaborate on that. In focus groups, we have heard it over and over again. Prior to working with Health Canada, I spent eight years at the YM-YWCA working with young people. We heard it over and over again there

In my own family, raising six daughters, I have two who smoke. I run a 30-per-cent smoking rate in my own family. Those

compétences voulues pour proposer une stratégie efficace, particulièrement quand on sait qu'ils ont poussé les gouvernements successifs du Canada à adopter une orientation inefficace?

Les orientations dont s'est doté le gouvernement ont été en grande partie proposées et défendues par ceux-là mêmes dont il est question dans le projet de loi. Cela me semble singulièrement étrange.

**Le sénateur Stollery:** Vous faites allusion aux ministres provinciaux de la Couronne?

**M. Luik:** Oui.

**Le sénateur Stollery:** Vous y incluez aussi les représentants des groupes de professionnels de la santé?

**M. Luik:** Oui.

**Le sénateur Stollery:** Nous avons entendu des spécialistes de nombreuses disciplines et, de toute évidence, ils ne sont pas d'accord avec vous. Vous voyez-vous comme un renégat?

**M. Luik:** Sur ce point très précis, je me qualifierais certes de renégat, effectivement. Je vais vous dire quelque chose au sujet des médecins. Sauf votre respect, ce n'est pas parce qu'on est un professionnel de la santé, que l'on est médecin, que l'on sait comment empêcher les jeunes de fumer. Le médecin est peut-être très calé pour décrire les conséquences du tabagisme sur la santé. Par contre, lorsqu'il est question de la psychologie de l'adolescent et de la propension de celui-ci à prendre des risques, cela dépasse souvent ses compétences.

**Le sénateur Stollery:** Le docteur Stewart, président du Council for Tobacco Control, est médecin. Je l'ignorais. Par contre, le M. Cameron n'est pas médecin, paraît-il.

**M. Luik:** Être docteur ne signifie pas que l'on est médecin. Ni lui ni moi ne sommes médecins.

**Le sénateur Stollery:** Vous êtes certes un renégat.

**M. Luik:** Nous sommes des spécialistes des sciences sociales.

**Le sénateur Stollery:** Êtes-vous en étroite relation avec l'industrie du tabac?

**M. Luik:** En tant que président, comme je l'ai dit au début, j'ai agi comme consultant pour elle.

**Le sénateur Johnstone:** Je vous remercie de vos exposés. Ils m'ont impressionné. Je retiens une chose: les enfants nous font confiance. Par conséquent, que la société puisse autoriser la vente de ce poison dépasse leur entendement. Est-ce bien ce que vous avez dit? Auriez-vous autre chose à ajouter à ce sujet?

**Mme Walker:** J'ignore si je puis vous en dire plus à ce sujet. C'était toujours la même rengaine au sein des groupes échantillons. Avant de travailler pour Santé Canada, j'ai passé huit ans à travailler auprès des jeunes pour l'Union chrétienne de jeunes gens. Ils le disaient constamment.

Au sein de ma propre famille — j'ai élevé six filles —, deux de mes enfants fument. Le taux de fumeurs au sein de ma propre



two young women are adamantly convinced that, if it were really that bad, it would not be allowed. It is pretty simple.

**Senator Kenny:** I have two questions which I wish to raise with Dr. Luik. Clause 5(1) says, in part:

(f) to gather, sponsor, commission, conduct and share research on the use of tobacco products throughout Canada and on ways to motivate young persons not to start using tobacco products and to cease using them.

(g) to develop and distribute educational tools, plan and execute communications strategies, run advertising campaigns, use the media and disseminate information through other means to discourage and prevent the use of tobacco products by young persons.

In the course of your testimony before this committee, you indicated a particular preference towards the cluster of risk-takers. You appeared to be of the view that it was worth examining that group in more detail to try to provide strategies to relate to them.

**Mr. Luik:** That is correct.

**Senator Kenny:** Do you believe that it would be possible to do that under this piece of legislation, considering clause 5(1)(f)?

**Mr. Luik:** No, because the people who would be doing this are tied to a paradigm of tobacco control which is the opposite of the risk-taker analysis which I put forward to you. That is demonstrated by the fact that they paid no attention to the academic literature about rebellion and risk-taking.

**Senator Kenny:** For you, the problem is the people, not the bill. The bill provides the room for it, but you do not believe that the people are competent to do it?

**Mr. Luik:** If I could be convinced that you would find a group of people who were not from the failed public policy school, as I call it, which has brought us a 30-per-cent adolescent smoking rate in Canada, then I believe that there would be some opportunity. I see this, frankly, as an attempt to set up a self-perpetuating foundation peopled by those who do not, in fact, know anything, or who do not wish to try any novel approaches.

**Senator Kenny:** You have had some fairly pejorative things to say about some people. Perhaps it would be appropriate to identify some of those groups, and you can correct me if these people do not belong on your list. Amongst the people who have endorsed the bill are the Addiction Research Foundation, the Canadian Cancer Society, the Canadian Medical Association, the Canadian Council of Cardiovascular Nurses, the Canadian Institute of Public Health Inspectors, the Canadian Public Health Association, the Heart and Stroke Foundation of Canada, the Lung Association, the National Cancer Institute of Canada, the Ontario Medical Association, the Registered Nurses' Association, and the University of Ottawa Heart Institute. That is a small selection from a list that is ten times longer. I apologize to those groups that

famille est donc de 30 p. 100. Ces deux jeunes femmes sont foncièrement convaincues que, si le produit était réellement aussi nocif, il ne serait pas autorisé sur le marché. C'est plutôt simple.

**Le sénateur Kenny:** J'ai deux questions que j'aimerais aborder avec M. Luik. On peut lire, en partie, au paragraphe 5(1) du projet de loi:

f) recueillir, commanditer, commander ou mener des recherches sur l'usage des produits du tabac chez les jeunes et sur les moyens de les motiver soit à s'abstenir d'en commencer l'usage soit à le cesser;

g) mettre au point et distribuer des outils pédagogiques, planifier et exécuter des stratégies de communication, mener des campagnes publicitaires, utiliser les médias et diffuser de l'information par d'autres moyens afin de décourager et prévenir l'usage des produits du tabac par les jeunes;

Durant votre témoignage devant notre comité, vous avez manifesté une nette préférence pour le groupe de jeunes qui prennent des risques. Vous semblez croire que ce groupe mérite un examen plus détaillé afin d'essayer de concevoir des stratégies qui permettraient de le rejoindre.

**M. Luik:** C'est juste.

**Le sénateur Kenny:** Compte tenu de l'alinéa 5(1)f), croyez-vous qu'il serait possible de le faire?

**M. Luik:** Non, parce que ceux qui le feraient ont déjà opté pour une méthode de réduction de l'usage du tabac qui est à l'opposé de l'analyse dont je viens de vous parler. On le voit bien au fait qu'ils ne portent pas attention à la recherche publiée sur l'esprit de rébellion et sur la propension à prendre des risques.

**Le sénateur Kenny:** Selon vous, ce sont donc les personnes choisies plutôt que le projet de loi qui posent problème. Le texte donne la marge de manoeuvre voulue, mais vous ne croyez pas que les personnes qui sont désignées ont la compétence voulue pour le faire?

**M. Luik:** Si j'étais convaincu qu'il y avait moyen de trouver un groupe de personnes n'ayant pas passé par l'école de la politique gouvernementale (qui s'est avéré un échec et qui a abouti à un taux de tabagisme chez les adolescents de 30 p. 100 au Canada), je croirais alors qu'il y a de l'espoir. En toute franchise, je vois cela comme une tentative en vue de créer une fondation qui se perpétuerait indéfiniment déployée par ceux qui en fait ne savent rien ou qui sont fermés aux approches nouvelles.

**Le sénateur Kenny:** Vous aviez des choses plutôt péjoratives à dire au sujet de certains. Il conviendrait peut-être d'en identifier. Vous me corrigerez s'ils ne figurent pas sur votre liste. Parmi ceux qui ont appuyé le projet de loi, on trouve l'École pour les études sur la toxicomanie, la Société canadienne du cancer, l'Association médicale canadienne, le Conseil canadien des infirmières[iers] en nursing cardiovasculaire, l'Institut canadien des inspecteurs en hygiène publique, l'Association canadienne de la santé publique, la Fondation des maladies du coeur du Canada, l'Association pulmonaire du Canada, l'Institut national du cancer du Canada, l'Ontario Medical Association, l'Association des infirmières et l'Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa. Je ne vous ai cité que quelques noms d'une liste dix fois plus longue. Je

I have not included. Are these the people of whom you speak in such a pejorative manner?

**Mr. Luik:** Let us take a particular instance to demonstrate the expertise of these people. Almost all of these groups backed the plain packaging proposals which were brought before the Senate and the House of Commons in 1994. Virtually all of these people put their signatures there. Many of them contributed "research" on plain packaging. Let us look at the question of plain packaging, because that tells you much about the academic competence, the research base and the soundness of their thinking about tobacco control.

Without any support in the academic literature, these people produced a lot of research on "a completely novel theory," which was that, if you put cigarettes into plain packaging, you would discourage children from smoking.

It is particularly interesting that the National Cancer Institute of Canada presented a study in which focus groups of children, when presented with this, said that they would, in fact, be more attracted to cigarettes in the proposed packaging than in the current packaging. Here is a group of your own choosing, and it presented evidence which completely contradicted its own proposal to the Senate and the House of Commons.

If this is the calibre of the research produced by these people — a proposal about plain packaging which their own empirical data did not support when they went out and asked kids whether it would deter them — then I would say, yes, I would reject the sort of expertise offered by these people.

You have heard a lot of that from this group, although there have been some very positive things. I would agree with many of my colleagues, particularly on self-esteem and risk. Even in this group, you have heard about policy options pursued by the government over the past 20 years, rather than beginning to ask the difficult questions, for instance, suggested by the National Forum on Health.

The National Forum on Health's report on youth substance abuse is one of the few reports which this government has not chosen to publish. There is an executive summary. Why have they chosen not to publish it? I would suggest that it presents, as I summarized in my brief, many unpopular policy options which are difficult to finance, and which take long periods of time to work. They go against the grain of the groups that you have cited.

If that is your list, I would remind you of what they did with plain packaging. If that is the calibre of their research, and of their "new thinking" on this issue, I would decline to use them as experts.

**Senator Kenny:** Ms Walker, what is the one thing you most need to pursue your objectives vis-à-vis health and children?

m'excuse auprès de ceux que je n'ai pas nommés. Sont-ce là les groupes dont vous avez une si piètre opinion?

**M. Luik:** Prenons un exemple qui illustrera la compétence de ces groupes. La plupart d'entre eux ont appuyé les mesures de banalisation des emballages dont ont été saisis le Sénat et la Chambre des communes en 1994. Presque tous ces groupes ont manifesté leur appui. Nombre d'entre eux ont contribué à la «recherche» effectuée sur la banalisation des emballages. Arrêtons-nous justement à cette question d'emballage neutre. Elle vous en dira long sur la compétence des chercheurs, sur la base de recherche et sur la logique de leur raisonnement au sujet de la lutte contre le tabagisme.

Sans s'appuyer sur la documentation, ils ont produit beaucoup de rapports de recherche sur «une théorie tout à fait nouvelle» selon laquelle, si on banalisait les emballages de cigarettes, on découragerait les enfants de fumer.

Il est particulièrement intéressant de noter que l'Institut national du cancer du Canada a présenté les résultats d'une étude selon lesquels les groupes échantillons d'enfants avaient dit, lorsqu'on leur avait présenté les emballages neutres, qu'ils seraient en fait plus attirés par ceux-là que par les autres. Voilà un groupe de personnes que vous avez vous-même choisies et qui contredit ce que vous préconisez auprès du Sénat et de la Chambre des communes.

Si c'est là le calibre des recherches effectuées par ces gens — proposer la banalisation des emballages alors que leurs propres données empiriques prouvent qu'elle donne le résultat inverse de celui qui est recherché —, je dirais alors effectivement que leur compétence n'a pas beaucoup de valeur.

Vous avez beaucoup entendu d'affirmations erronées de la part de ce groupe, bien que je ne lui enlève pas certaines choses très positives qu'il a dites. Je suis d'accord avec bon nombre de mes collègues, particulièrement en ce qui concerne l'estime de soi et le risque. Même au sein de ce groupe, on vous a davantage parlé de ce qu'a fait le gouvernement au cours des 20 dernières années, plutôt que d'aborder les questions difficiles comme celles que proposait le Forum national sur la santé.

Le rapport du Forum national sur la santé sur la consommation excessive de substances par les jeunes est l'un des quelques rapports que le gouvernement actuel a décidé de ne pas publier. Il existe un résumé de ce document. Pourquoi a-t-on décidé de ne pas le publier? Selon moi, il décrit, comme je l'ai résumé dans mon mémoire, de nombreuses options peu populaires qui sont difficiles à financer et qui mettent plus de temps à donner des résultats. Elles vont contre le grain des groupes que vous avez mentionnés.

Si c'est là votre liste, je vous rappelle ce qu'ils ont fait lorsqu'il était question de banalisation des emballages. Si c'est là le calibre de leur recherche et leur «nouveau raisonnement» sur le sujet, je ne ferais pas appel à leurs services comme experts.

**Le sénateur Kenny:** Madame Walker, quelle est la chose dont vous avez le plus besoin pour réaliser vos objectifs en matière de santé infantile?



**Ms Walker:** It is difficult to narrow it down to one thing. I agree with my colleague, in that we need to know more about the pivotal time in a young person's life, in terms of risk-taking behaviour and smoking. We did a good job on bicycle helmets. At one time, bicycle helmets were not normally worn, and now it is unheard of to go without one. We have done a fairly good job changing the attitudes of young people on drinking and driving. We have not been as successful changing the attitudes of young people with regard to tobacco use. I continue to maintain that the addictive quality of nicotine makes this habit different from all other risk-taking behaviour. We just do not know enough about how to deal with that.

Therefore, to answer your question, if I had to choose one thing, it would be to have more knowledge on that.

**Senator Kenny:** You told us earlier that you like this bill. Why do you believe that this bill will help you to get that one thing that you need?

**Ms Walker:** We need sustained research, sustained programming, and a sustained media community approach to de-normalizing tobacco consumption. I do not think that we can do that within government bureaucracy, where money goes through cycles.

**The Chairman:** Priorities change.

**Ms Walker:** Yes, it depends upon how you do it. I like the independence, albeit with evaluation and accountability.

**Senator Kenny:** Dr. Cameron, if you had to choose only one thing to focus on, what would it be?

**Mr. Cameron:** I agree with Ms Walker that we need more knowledge. However, my own assessment is that we need money for implementation and training.

**Senator Kenny:** Does this bill provide the money that you need?

**Mr. Cameron:** I believe that it would. To give an example, our group did a national survey of schools for Health Canada in 1993, to determine what programming was in place in schools across the country. We found that, although programs that evidence shows make a difference are available, less than one-third of the schools pretended to have such a program in place. In high schools, there was virtually nothing in place.

There are programs which, although imperfect, can make a difference, especially in high-risk schools. I believe that, if we had the money to implement those programs, and an infrastructure for supporting the people who are implementing them, they would have an impact.

**Senator Cohen:** To follow up on what Ms Walker said, we were also successful when we targeted small children, and taught

**Mme Walker:** Il est difficile de choisir. Je suis d'accord avec mon collègue pour dire que nous avons besoin d'en savoir davantage au sujet de l'âge pivot auquel le jeune commence à prendre des risques et à fumer. Nous avons fait de l'excellent travail en ce qui concerne les casques de vélo. Auparavant, il était rare de voir un cycliste porter le casque. Aujourd'hui, ils en portent tous. Nous avons aussi pas mal bien réussi à faire changer les jeunes d'attitude au sujet de l'alcool au volant. Nous n'avons pas remporté autant de succès en ce qui concerne l'usage du tabac. Je persiste à croire que le fait que la nicotine engendre une dépendance rend cette habitude différente de tous les autres comportements du jeune qui cherche à prendre des risques. Nous n'en savons tout simplement pas assez sur la façon de régler ce problème.

Donc, pour répondre à votre question, si j'avais à choisir, ce serait d'en savoir plus à ce sujet.

**Le sénateur Kenny:** Vous nous avez dit tout à l'heure que le projet de loi à l'étude vous plaisait. Comment vous aidera-t-il à obtenir cette chose dont vous avez besoin?

**Mme Walker:** Nous avons besoin de recherche soutenue, de programmes soutenus et d'une approche communautaire soutenue dans les médias en vue de rendre la consommation de tabac moins acceptable socialement. Je ne crois pas que la bureaucratie gouvernementale, où l'argent arrive par cycles, y parviendrait.

**Le président:** Les priorités changent.

**Mme Walker:** Oui. Tout dépend de la façon dont vous vous y prenez. J'aime l'idée d'indépendance, à condition qu'il y ait une évaluation et que l'on rende des comptes.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur Cameron, si vous aviez à choisir, quel serait votre plus grand besoin?

**M. Cameron:** Je suis d'accord avec Mme Walker que nous avons besoin de plus de connaissances. Toutefois, ce dont nous avons le plus besoin, c'est d'argent pour mettre en oeuvre des programmes et faire de la formation.

**Le sénateur Kenny:** Le projet de loi à l'étude prévoit-il les fonds dont vous avez besoin?

**M. Cameron:** Je le crois. Pour vous donner un exemple, notre groupe a effectué une étude nationale des établissements d'enseignement pour le compte de Santé Canada en 1993. Il cherchait à savoir quels programmes étaient en place dans les écoles du pays. Nous avons constaté que, bien qu'il y ait des programmes dont l'efficacité est prouvée, moins du tiers des établissements prétendaient en avoir un en place. Dans les établissements de niveau secondaire, les programmes étaient pratiquement inexistantes.

Il existe des programmes qui, bien qu'imparfaits, peuvent être déterminants, surtout dans les établissements à risque élevé. Selon moi, si nous avions l'argent pour les mettre en oeuvre et l'infrastructure voulue pour appuyer ceux qui les exécutent, ils auraient un impact.

**Le sénateur Cohen:** Pour faire suite à ce qu'a dit Mme Walker, nous avons aussi eu du succès lorsque nous avons

them to tell their parents not to smoke because it was bad for them. Many parents gave up smoking as a result of that.

**Ms Walker:** Yes. We also did a good job with pregnant women. However, we have failed with women after they have given birth.

**Senator Cohen:** In your presentation, you said that many young women do not have a reason to quit until they become pregnant and bear the child, and that, after giving birth, 75 per cent go back to smoking. They suddenly saw the light about the health risk during pregnancy, but they do not realize that second-hand smoke is just as dangerous.

**Ms Walker:** A great number of them do realize it. However, so many young women who smoke and have young children are dealing with a tremendous amount of societal stress. They say: "Do not take away from me the one thing that makes me feel better. It is cheap. I can carry it in my pocket. It gives me a couple of minutes of peace." Until we can replace that, and help these women to deal with their other stresses, we will not be able to break that cycle. That is where we are stuck, in terms of women with children who are smoking.

**The Chairman:** I was interested in the evidence of our witness from California, Mr. Bonfilio. In California, they achieved a remarkable reduction in smoking rates amongst adults and teenagers. They accomplished that in a jurisdiction where cigarettes cost something over \$1 a package, and where the industry can do just about anything it likes. Indeed, he told us the tobacco companies spend \$450 million every year on advertising and promotion. His evidence seemed to support Senator Kenny's bill, in the sense that money spent on anti-smoking education and tobacco control is effective. However, California spends only \$84 million a year on that.

If the industry is spending \$450 million advocating tobacco use, what are we to conclude from this? If I were Rob Parker from the Canadian Tobacco Manufacturers' Council, I would have taken some comfort in that part of Mr. Bonfilio's evidence.

In this country, we have effectively banned advertising. The price of cigarettes in this province is in excess of \$4 per package. We are about to ban sponsorship. One wonders whether the coercive or negative steps that we have taken, or are taking, are at all effective.

[Translation]

My question is addressed to Mr. Bujold who talked about sponsorships.

**Mr. Bujold:** Yes, I can attempt to answer the question. I think that what was particular about the California study was that the interventions were done at the social environment level. They involved several aspects of the social environment. We know that California, and other American states, are well ahead of us when it comes to prohibiting smoking in workplaces, public places, schools, and various other venues in society. They have done more work on the aspect we referred to earlier, that of making smoking socially unacceptable in society.

ciblé les jeunes enfants et que nous les avons encouragés à dire à leurs parents de ne pas fumer parce que c'était mauvais pour leur santé. De nombreux parents ont cessé de fumer.

**Mme Walker:** Oui. Nous avons aussi réussi à convaincre les femmes enceintes. Par contre, notre action auprès des femmes après qu'elles ont donné naissance est un échec.

**Le sénateur Cohen:** Dans votre exposé, vous avez dit que de nombreuses jeunes femmes n'ont pas de raison de cesser de fumer jusqu'à ce qu'elles soient enceintes et qu'après avoir donné naissance, 75 p. 100 d'entre elles recommençaient à fumer. Elles ont compris subitement qu'il était dangereux de fumer durant la grossesse, mais elles ne sont pas conscientes que la fumée secondaire est tout aussi dangereuse?

**Mme Walker:** Beaucoup d'entre elles en sont conscientes. Cependant, beaucoup de jeunes fumeuses qui ont des enfants en bas âge sont soumises à d'énormes stress. Elles nous disent: «Ne m'enlevez pas ma seule source de réconfort. Elle ne coûte pas cher, et je peux l'emporter avec moi. Elle me donne quelques minutes de répit». Tant que nous n'aurons pas réussi à remplacer cela et à aider ces femmes à gérer les autres formes de stress, nous ne réussirons pas à briser le cercle vicieux. C'est là notre pierre d'achoppement, chez les mères qui fument.

**Le président:** L'exposé du témoin de la Californie, M. Bonfilio, était intéressant. En Californie, ils ont réussi à faire reculer sensiblement le taux de tabagisme chez les adultes et les adolescents. Ils y sont parvenus dans une juridiction où les cigarettes coûtent un peu plus de 1 \$ le paquet et où l'industrie est libre d'agir comme bon lui semble. En fait, il nous a dit que les fabricants de tabac dépensaient chaque année 450 millions de dollars en publicité et en promotion. Son témoignage semblait appuyer le projet de loi du sénateur Kenny, en ce sens que l'argent consacré à la lutte contre le tabagisme et à l'information antitabac est efficace. Toutefois, la Californie ne dépense que 84 millions de dollars par année à cette lutte.

Si l'industrie consacre 450 millions de dollars à vanter le tabac, que faut-il en conclure? Si j'étais Rob Parker du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac, j'aurais été réconforté par cette partie du témoignage de M. Bonfilio.

Au Canada, nous avons interdit la publicité. Un paquet de cigarettes coûte plus de 4 \$ dans cette province et nous sommes sur le point d'interdire la commandite. On se demande si les mesures coercitives ou négatives que nous avons prises ou allons prendre sont efficaces.

[Français]

Je pose la question à monsieur Bujold qui a traité de la commandite.

**M. Bujold:** Je veux bien proposer une réponse à cette question. Je pense que la particularité de la Californie, c'est que les interventions qui ont été menées ont été faites justement au niveau de l'environnement social. Elles ont touché plusieurs aspects de l'environnement social. On sait très bien qu'en Californie, comme dans d'autres États américains, ils ont beaucoup d'avance sur nous sur l'interdiction de fumer dans les milieux de travail, dans les lieux publics, dans les écoles, à différents endroits dans la société. Ils ont davantage, à mon avis, travaillé sur l'aspect dont on parlait



That is what I understood from what our witness from California had to say: in spite of tobacco company publicity, many people have noted that they are being manipulated by the tobacco industry because they are not being told the truth; those companies do not deal with reality. The facts are that smoking involves health risks. It is becoming increasingly socially unacceptable, at least I think it is, and that is what we are dealing with here.

It is a good example of efforts that can bring results and change a whole population's perception of smoking.

**The Chairman:** Are you saying that measures that persuade and encourage are better than coercive methods?

**Mr. Bujold:** Not necessarily, because they also have coercive measures in California, for instance, laws that apply to public buildings.

**The Chairman:** Laws that apply to publicity or sponsorships, for instance.

[English]

Anything goes in California.

[Translation]

**Mr. Bujold:** Yes, we would have to look at the extent to which people can do whatever they like. I am not sufficiently familiar with the studies and research done on that topic. I believe that the population in general has been given a greater understanding of the problem of smoking because certain means were taken to increase that comprehension. Now, in fact, that publicity has much less of an effect on that population.

**The Chairman:** Do you think the measures taken provincially and municipally in Canada to prohibit smoking in public places are not as effective?

**Mr. Bujold:** Yes. They are not effective enough, not because of some inherent defect in the laws themselves but because they are not rigorously enforced.

I know the situation in Quebec best, of course, and that is the case in Quebec. We have a law and it was in fact the first such law in Canada, the Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics, an act to protect non-smokers in public places. However, that law is not respected sufficiently. There are some places in hospitals where people smoke, and that is unacceptable.

Having a law is all well and good, but you must have measures to enforce it. The same thing is true about education. As my colleagues were saying, having an educational program is just one aspect of the situation. You have to be able to disseminate it, to make it accessible to people. You must be able to see to it that young people will come into contact with those messages. It takes more than political will, it takes the right tools to achieve that.

tantôt de «dénormaliser» la question de l'usage du tabac dans la société.

C'est ce que je comprenais des propos de notre témoin de la Californie; malgré les efforts publicitaires des compagnies de tabac, la réaction de plusieurs personnes est de constater qu'il se font manipuler par l'industrie du tabac parce qu'on ne leur dit pas la vérité, la réalité. Dans les faits, il y a des risques pour la santé. Ce n'est pas bien socialement, de moins en moins d'après moi, c'est beaucoup rattaché à cela.

C'est un bel exemple d'efforts qui peuvent fonctionner et qui peuvent faire en sorte que toute une population change la perception qu'elle a de l'usage du tabac.

**Le président:** Est-ce que vous dites que les mesures incitatives ou de persuasion valent mieux que les mesures coercitives?

**M. Bujold:** Pas nécessairement, parce qu'ils ont des mesures coercitives en Californie, quand on parle de loi qui s'applique à des édifices publics.

**Le président:** Pour ce qui est de la publicité ou la commandite, par exemple.

[Traduction]

Tout est permis en Californie.

[Français]

**M. Bujold:** Il faudrait voir effectivement dans quelle mesure les gens peuvent faire tout ce qu'ils veulent. Je ne suis pas assez au fait des études ou des recherches faites sur le sujet. D'après moi, il y a vraiment eu, au niveau de la population en général, une compréhension du problème du tabagisme qui est plus forte parce qu'ils ont pris des actions qui ont fait en sorte que cette compréhension est meilleure. Maintenant en fait, la publicité a beaucoup moins d'efficacité chez cette population.

**Le président:** Est-ce que vous trouvez que les mesures qu'on a prises au Canada, au niveau provincial et municipal, visant l'interdiction du tabac sur la place publique ne sont pas aussi efficaces?

**M. Bujold:** Je pense que oui. Elle ne sont pas suffisamment efficaces non parce que les lois ne sont pas bonnes mais parce que leur application n'est pas faite de façon suffisamment sérieuse.

Entre autres, au Québec, je connais davantage cette réalité et c'est le cas du Québec. Une loi existe et elle a même été la première loi au Canada, la Loi sur la protection des non fumeurs dans certains lieux publics. Par contre, cette loi est mal respectée. Il y a des endroits dans les hôpitaux où les gens fument, ce qui est inacceptable.

Ce n'est pas tout d'avoir une loi, il faut avoir des mesures qui vont faire que cette loi va être respectée. C'est la même chose au niveau de l'éducation. Ce n'est pas tout d'avoir un programme d'éducation, comme le disait mes collègues. Il faut pouvoir le diffuser, il faut pouvoir le rendre accessible aux gens. Il faut pouvoir vraiment faire en sorte que les jeunes soient en contact avec ces messages. Cela prend plus qu'une volonté politique. Cela prend des outils qui vont dans ce sens.

[English]

**The Chairman:** I take Ms Walker's point that the problem with the anti-tobacco and anti-smoking publicity in the past has not been the quality, but rather the sustainability and the consistency of it.

**Mr. Luik:** What you are saying is very interesting. One of the paradoxes of this — and it is a paradox, because I do not know if anyone on the panel can explain it — is that the United States, during many of the periods to which you refer, has had very loose or non-existent tobacco control policies, and yet has had lower adolescent rates of smoking than Canada. That is a paradox.

I would have to disagree with all this talk of de-normalization. I think tobacco use already is not the norm in Canada. You cannot smoke in public places. You cannot smoke in the workplace. You cannot smoke in federally regulated industries like banks. You cannot smoke on public transportation. Eighty per cent of Canadians say that they do not consider smoking to be a socially acceptable habit. It seems to me that we have already de-normalized.

The interesting thing about de-normalized behaviour is that it hooks up with risk. The kids most at risk are most attracted to those behaviours which adult society tells them are not normal. Therefore, in this strategy of so called de-normalization, you run an enormous risk of attracting those kids to smoking.

This is not solely my opinion. A study was produced by the Royal College of Physicians and Surgeons in 1993 in the U.K. In it, the authors said that the British government should give serious consideration to its constant public campaigns to "de-normalize tobacco," on the assumption that these actually acted as attractors for the very subset of kids with which they were trying to deal. I must ask whether a de-normalization strategy really makes sense.

You must remember that we are not talking about the 80 per cent of kids who smoke as a rite of passage, and then quit. We are talking about kids who find risk and rebellion to be core values.

One of the disconcerting things about this, even though I agree with what my colleagues say about education, is that you are trying to change the core values of an adolescent who is attracted to, and likes, risk-taking. It is very difficult to change anyone's values. It is extraordinarily difficult to change the values of a risk-taking, rebellious youth. In fact, it may be impossible.

One of the politically incorrect things about this debate that needs to be said is that we may never be able to reduce beyond 15 per cent the adolescent prevalence rate in Canada, because that will be the rate of kids who fall into rebellious risk-taking behaviours.

**The Chairman:** I do not know where you get those numbers. The last figure I saw was 11 per cent for teenagers, and before that it was 8 per cent. We will soon be hearing representatives from Statistics Canada, and I am hopeful that they will set us right.

**Mr. Luik:** They will reveal all.

[Traduction]

**Le président:** Je reprends ce que disait Mme Walker que le problème de la publicité antitabac n'a pas été sa qualité, mais sa continuité et sa constance.

**M. Luik:** Ce que vous dites est très intéressant. Il est paradoxal — parce que je ne sais pas si quelqu'un ici peut expliquer la situation — qu'aux États-Unis, durant les nombreuses périodes auxquelles vous faites référence, malgré le laxisme des politiques de lutte contre le tabac ou l'absence de ces politiques, le taux de tabagisme chez les adolescents ait été inférieur à celui du Canada. C'est paradoxal?

Je dois contester tout ce qu'on dit sur la «dénormalisation». Je pense qu'il est déjà hors norme de fumer au Canada. Il est interdit de fumer dans les endroits publics, au travail, dans les lieux assujettis à la réglementation fédérale, comme les banques, et dans les transports publics. Pour 80 p. 100 des Canadiens, il n'est pas acceptable socialement de fumer. Il me semble qu'on a déjà dénormalisé cette habitude.

Fait intéressant, la dénormalisation du tabagisme comporte un risque. En effet, les jeunes, qui sont plus vulnérables, sont les plus attirés par les comportements jugés anormaux par la société. Ainsi, en voulant dénormaliser le tabagisme, on court un grand risque, celui d'inciter les jeunes à fumer.

Je ne suis pas le seul à être de cet avis. Dans une étude effectuée en 1993 au Royaume-Uni par le Royal College of Physicians and Surgeons, on invite le gouvernement britannique à bien vérifier si ses campagnes publiques de dénormalisation du tabagisme n'incitent pas plutôt les jeunes justement visés par ces campagnes publicitaires à fumer. Il faut se demander si une stratégie de dénormalisation a vraiment du sens.

Nous ne parlons pas ici des 80 p. 100 de jeunes pour qui fumer est un rite de passage et qui arrêtent de fumer. On parle des jeunes pour qui le risque et la rébellion sont des valeurs fondamentales.

Ce qui est déconcertant à ce sujet, même si je suis d'accord avec ce que disent mes collègues au sujet des programmes d'information, c'est qu'on essaie de changer les valeurs fondamentales d'un adolescent qui a le goût du risque. C'est très difficile de changer les valeurs de n'importe qui. C'est encore plus difficile de changer celles d'un jeune téméraire et contestataire. En fait, c'est peut-être impossible.

Contrairement à ce qu'on prétend sur le sujet, il faut dire que nous ne pourrions peut-être jamais réduire à moins de 15 p. 100 le taux de tabagisme chez les jeunes au Canada, parce que c'est la proportion de jeunes qui adoptent des comportements à risque.

**Le président:** Je ne sais pas d'où viennent ces chiffres. Les derniers chiffres que j'ai vus à ce sujet étaient de 11 p. 100, et ils étaient de 8 p. 100 avant. Nous entendrons bientôt des représentants de Statistique Canada qui, j'espère, vont nous donner l'heure juste à ce sujet.

**M. Luik:** Ils vont tout vous révéler.



**Senator Spivak:** I do not understand Dr. Luik's comments about de-normalization. Kids go to movies. They watch rock stars. Statistics in the past few years indicate that almost every movie contains cigarette smoking, whereas a few years ago they did not. It is everywhere. It is on television, too, and this is normal. We have not de-normalized it, not for kids.

**Mr. Luik:** I did not say that we have done so completely, but we have certainly gone a long way.

**Senator Spivak:** How do you rate movies and television as an influence?

**Mr. Luik:** The overwhelming majority of adults in this country do not smoke. It is not like growing up in the 1950s. All of my role models smoked, and I have never become been a smoker. When you speak about de normalizing, non-smoking is now the normally accepted behaviour in Canada.

**Senator Stollery:** I am not sure that I agree with that. People in doorways smoking will greet you with an embarrassed look. As a friend used to say, "when you smoke, all you do is tell people how stupid you are." People give you an embarrassed look when they are standing in the cold with their cigarettes hanging from their mouths.

That is not true with the kids on College Street in Toronto, where I live. I do not need StatsCan to tell me what I see every day, walking along College Street. I see teenage girls, four at a time, smoking. They do not look furtive, and they do not in the least look embarrassed by it all. I see this taking off. There is no question about it. I see it every day where I live.

I find this interesting, because the discussion that we are having is taking place in a different environment than when my generation quit smoking. I started smoking after the war. Surely everyone here remembers what it was like when they started smoking. We were not risk takers. Smoking was just part of what everyone did.

What I find different this evening, is that I believe that the tobacco lobby has weakened. It was not weak in the 1980s. I would be interested if someone could comment. I believe that anyone associated with the tobacco lobby, a director or someone in the business, is running the risk of terrible lawsuits before this is all over. We see it coming in the United States. Huge damages will be paid. There is no question. It has taken them years. They tried the cancer route, and they were shot down.

There are serious legal consequences to the promotion of smoking. Everyone can see it. Five years from now, when the issue becomes worse, those who promote smoking will have opened themselves up to lawsuits, because what they are promoting is killing people. We all know that.

I believe that Senator Kenny's bill will pass, because the country is ready for it. Canadians see what is taking place. The other day we had senior Canadian officers acknowledging that ammonia was put into tobacco, but only as an experiment.

**Le sénateur Spivak:** Je ne comprends pas les propos de M. Luik sur la dénormalisation. Les enfants vont au cinéma et ils suivent les chanteurs rock. Les statistiques montrent que depuis quelques années on fume dans presque tous les films, tandis que ce n'était pas le cas avant. On voit la cigarette partout, et aussi à la télévision. C'est considéré normal de fumer. Nous n'avons pas dénormalisé cette habitude pour les jeunes.

**M. Luik:** Je ne dis pas qu'on l'a fait complètement, mais on l'a sûrement fait dans une large mesure.

**Le sénateur Spivak:** Pour vous, quelle est l'influence du cinéma et de la télévision?

**M. Luik:** La très grande majorité des Canadiens adultes ne fument pas aujourd'hui. Ce n'est pas comme dans les années 1950. Tous les adultes que j'avais comme modèles à l'époque fumaient et je n'ai jamais fumé. Je dirais que ne pas fumer est aujourd'hui le comportement normalement accepté au Canada.

**Le sénateur Stollery:** Je ne suis pas sûr d'être d'accord avec ça. Il est vrai que ceux qui fument à la porte des immeubles vous regardent d'un air embarrassé. Comme disait un de mes amis, fumer c'est étaler sa stupidité. Les gens qui doivent sortir dans le froid pour fumer ont l'air mal à l'aise.

Mais ce n'est pas vrai dans le cas des jeunes que je croise sur la rue College à Toronto, où je vis. Je n'ai pas besoin des chiffres de Statistique Canada pour apprendre ce que je vois tous les jours quand je me promène sur la rue College et que je croise quatre adolescentes qui fument sans vouloir s'en cacher et sans avoir l'air embarrassé le moins du monde. C'est de plus en plus populaire, il n'y a pas de doute là-dessus. Je le constate tous les jours où je vis.

La situation est aujourd'hui bien différente de ce qu'elle était quand les gens de ma génération ont arrêté de fumer. J'ai commencé à fumer après la guerre. Tout le monde ici se rappelle sûrement du climat qui régnait quand ils ont commencé à fumer. Nous n'étions pas des gens téméraires. Fumer c'était faire comme tout le monde.

Ce que je trouve différent maintenant, c'est que le lobby du tabac semble s'être affaibli. Il n'était pas faible dans les années 1980. J'aimerais que quelqu'un me donne son avis là-dessus. Toute personne associée au lobby du tabac, un administrateur ou un entrepreneur, risque de faire l'objet d'importantes poursuites en justice avant que la question ne soit réglée. C'est une tendance qui se dessine aux États-Unis. On va verser des sommes énormes en dommages-intérêts, il n'y a pas de doute. Il a fallu des années. On a réfuté leurs arguments sur la question du cancer.

Faire la promotion du tabagisme entraîne de graves conséquences juridiques. C'est évident. Dans cinq ans, quand la situation sera pire, ceux qui auront fait la promotion du tabac vont s'exposer à des poursuites judiciaires parce qu'ils auront fait la promotion de produits qui tuent. Nous le savons tous.

Je crois que le projet de loi du sénateur Kenny va être adopté parce que le pays est prêt pour une mesure semblable. Les Canadiens voient ce qui se passe. L'autre jour, des hauts fonctionnaires canadiens ont reconnu qu'on mettait de l'ammoniaque dans le tabac, mais seulement à titre expérimental.

They did not actually put it in the cigarettes. All of that is not lost on the public.

Do you think we have a different atmosphere than we did in the 1980s? As the chairman says, political priorities change. We understand that. Is this not a different atmosphere, where anyone promoting tobacco is facing serious legal consequences?

**Ms Walker:** The environment today is very different. We know more. We have more facts on tobacco, and on the chemicals constituents of tobacco. We also have had a tremendous shift. Adults now understand the health implications of tobacco use, and the health implications are much clearer now than they were a number of years ago. That has made a major difference.

We recently completed a survey on environmental toxins, and their effects on child health. We anticipated that we would be talking about pesticides and a number of other environmental toxins. Environmental tobacco smoke was number one. This was a survey of 500 health care providers across the country who were asked about environmental toxins and child health. The entire level of knowledge about the effects of tobacco and its health implications is much clearer now than it was 20 years ago.

[Translation]

**Mr. Bujold:** If tobacco did not exist today and you wanted to market that product, you have to think that it would be completely impossible because of the knowledge 50 years of research has brought us showing that tobacco kills. That is clear. No one questions it. You cannot prohibit the sale of tobacco overnight, as this would create all kinds of contraband problems. There are millions of Canadians who are dependent on a product they cannot stop using from one day to the next.

Now that we know that, what should be done? How can we turn back the clock? We have to give ourselves the means to turn back the tide so that there are fewer and fewer people consuming this product which kills, 50 per cent of the time. That is the question.

[English]

**Senator Kenny:** We know that 40,000 Canadians died last year, 40,000 died this year, and 40,000 will die next year. One of the bewildering things, going through this exercise, is it that we do not see more of a political reaction. Why is it we that do not see a crowd out in front of the Parliament buildings, shaking their fists at politicians?

I realize that this is off topic a bit for you, but can anyone in the panel tell us why we are not seeing more of a reaction from Canadians? There is not a Canadian family that has not been touched.

**Mr. Cameron:** I do not have a complete explanation for it. However, one of my guesses is that we have talked about 40,000 people, but we have not put a human face on it. I believe that people are moved by stories and by people, particularly the

Ils ne l'ont pas vraiment mis dans les cigarettes. La population est consciente de tout cela.

Pensez-vous que le climat est différent de ce qu'il était dans les années 1980? Comme le président l'a dit, les priorités politiques changent. Nous le comprenons. Le climat n'est-il pas différent quand ceux qui font la promotion du tabac risquent d'avoir à en assumer de graves conséquences sur le plan juridique?

**Mme Walker:** Le milieu d'aujourd'hui est bien différent. Nous en savons davantage. Nous sommes mieux renseignés sur le tabac et sur les constituants chimiques du tabac. On a aussi connu tout un virage. Les adultes savent maintenant que le tabac a des répercussions sur leur santé et ces répercussions sont beaucoup plus claires aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a un certain nombre d'années. Ça fait une grande différence.

Nous venons de terminer une enquête sur la pollution environnementale et ses effets sur la santé des enfants. Nous pensions que les pesticides et certains autres agents polluants seraient en cause, mais nous avons découvert que le premier agent de pollution est la fumée de tabac ambiante. Cette enquête a été effectuée auprès de 500 fournisseurs de soins de santé au Canada. Nos connaissances sur les effets du tabac et ses implications sur la santé sont beaucoup plus précises aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a 20 ans.

[Français]

**M. Bujold:** Si le tabac n'existait pas aujourd'hui et qu'on voulait mettre en marché ce produit, on peut penser tout à fait que ce serait absolument impossible avec la connaissance de 50 ans de recherches qui démontrent que le tabac tue. C'est clair. Personne ne se questionne là-dessus. On ne peut pas interdire du jour au lendemain la vente du tabac, cela créerait toutes sortes de problèmes de contrebande. Il y a des millions de Canadiens qui sont dépendants d'un produit dont ils ne peuvent pas se défaire du jour au lendemain.

Maintenant qu'on sait cela, qu'est-ce qu'il faut faire? Comment on fait pour revenir en arrière? L'idée est de nous donner des moyens pour retourner en arrière où il y aura le moins possible de gens qui vont consommer ce produit qui, une fois sur deux, tue. C'est la question.

[Traduction]

**Le sénateur Kenny:** Nous savons que 40 000 Canadiens sont morts l'an dernier, que 40 000 mourront cette année et que 40 000 autres mourront l'an prochain. Ce qui est déroutant à ce sujet c'est qu'il n'y a pas beaucoup de réactions sur le plan politique. Pourquoi les foules ne se massent-elles pas devant les édifices du Parlement pour manifester leur mécontentement?

Je sais bien que ce n'est pas tellement votre domaine, mais quelqu'un peut-il me dire pourquoi les Canadiens ne réagissent-ils pas davantage? Il n'y a pas une famille canadienne qui n'a pas été touchée.

**M. Cameron:** Je n'ai pas d'explication poussée sur la question. Cependant, je dirais que nous avons parlé de 40 000 décès sans mettre de visage sur ces statistiques. Je crois que les gens sont touchés par la vie des autres, surtout ceux qu'ils connaissent, ceux



stories of people that they know — people who are close to them, people with whom they can identify. I do not believe that we have brought the story out.

**Ms Walker:** We need to talk about 40,000 lives cut short. People die. We will all die. My own experience in the last year, the short hair, indicates that some of us will die sooner than others. These 40,000 lives are cut short because of tobacco use, and it is both those who smoke directly, and those who suffer from environmental tobacco smoke who die.

I absolutely agree, we have not given it a face, and not a young enough face.

**The Chairman:** This has been interesting and stimulating.

Our next witnesses will touch upon the question of why cultural groups and sports organizations currently receiving tobacco moneys need a transition fund. To help us discuss that, we have Mr. Marcel Côté, and Dr. Allan Poirier.

[Translation]

Doctor Poirier sent us a document too late in the day to allow for its distribution, but we will do that tomorrow. Do you have an opening statement, Mr. Côté?

**Mr. Marcel Côté, author, Tobacco Sponsorship Study (Nov. 1997):** I could take about 10 minutes to tell you about a study we carried out last summer at the request of the organizers of the major cultural and sports events in Quebec who benefit from sponsorships.

We published the results in late summer. The example of Quebec, the picture we get of the situation in Quebec might be useful for Canada as a whole. This study was widely disseminated in Quebec, but was little known elsewhere in Canada. Thus, perhaps I will give you the highlights showing the importance of tobacco sponsorships in sports and cultural events and organizations in Canada.

[English]

In 1997, we estimated that \$130 million was spent in Quebec, \$85 million of which was in sports and cultural events. That sponsorship money has grown tremendously since the mid-1980s, mainly as urban festivities developed; jazz festivals, many kinds of festivals in the summer and winter, all went and tapped sponsorship money. The tobacco moneys were at the forefront at the development of that market.

In 1997, the tobacco companies represented 37 per cent of the \$130 million in sponsorship money which we had in Quebec. Out of \$130 million, \$85 million was in cultural and sporting events.

If you look at a typical event, about 37 per cent of the funds that it receives would be sponsorship money. Sponsorship is the prime source of funds for cultural and sporting events — more important than ticket sales, more important than grants, more important than gifts, and more important than other revenue from restaurants, and that sort of thing.

qui sont proches d'eux, ceux auxquels ils peuvent s'identifier. Et je ne pense pas qu'on ait parlé de ça.

**Mme Walker:** Il faut parler de ces 40 000 personnes mortes trop tôt. Les gens meurent et nous allons tous mourir. J'ai moi-même appris au cours de la dernière année que certains d'entre nous meurent plus tôt que d'autres. Ces 40 000 personnes meurent trop tôt à cause du tabagisme, parce qu'ils ont fumé eux-mêmes ou parce qu'ils ont été atteints par la fumée de tabac ambiante.

Je suis tout à fait d'accord, nous n'avons pas mis de visage sur ces chiffres, et pas de visage assez jeune.

**Le président:** C'est intéressant et encourageant.

Nos prochains témoins vont nous expliquer pourquoi les groupes culturels et les organisations sportives qui sont commandités par les compagnies de tabac ont besoin d'un fond de transition. Pour en discuter, nous accueillons M. Marcel Côté et le Dr Alain Poirier.

[Français]

Le docteur Poirier nous a fait parvenir un document trop tard dans la journée pour que l'on puisse le distribuer. Ce sera fait demain. Je suppose que vous avez une déclaration d'ouverture à faire, monsieur Côté.

**M. Marcel Côté, auteur, Tobacco Sponsorship Study (Nov. 1997):** Je pourrais prendre une dizaine de minutes pour faire état d'une étude que nous avons faite l'été dernier à la demande des organisateurs des principaux événements culturels et sportifs au Québec qui recevaient des commandites.

On a publié les résultats à la fin de l'été. L'exemple du Québec, le portrait qu'on peut tracer au Québec peut servir à l'ensemble du Canada. L'étude a été largement diffusée au Québec, mais très peu d'ailleurs ont Canada. Alors je vais peut-être vous en présenter les points saillants qui vont démontrer l'importance que la commandite du tabac a pris dans les événements et organisations sportives et culturelles au Canada.

[Traduction]

En 1997, on a évalué qu'on dépensait 130 millions de dollars au Québec, dont 85 millions pour les activités sportives et culturelles. Ce budget de commandites a énormément augmenté depuis le milieu des années 1980 parce qu'on organise beaucoup de festivités dans les villes; les festivals de jazz et d'autres festivals d'été et d'hiver ont tous demandé à être commandités. Ce sont les compagnies de tabac qui ont largement favorisé l'essor de ce marché.

En 1997, les compagnies de tabac ont versé 37 p. 100 des 130 millions de dollars de commandites au Québec. Sur ces 130 millions, 85 millions ont servi à financer des activités culturelles et sportives.

Normalement, les commandites représentent environ 37 p. 100 des fonds d'un événement. C'est la principale source de financement des activités culturelles et sportives — elle est plus importante que la vente des billets, les subventions, les dons et les recettes réalisées par les restaurants et autres activités commerciales du genre.

We looked at the eight largest events in Quebec, which represent probably 40 per cent of the sponsorship money, to see what role tobacco was playing there. Again, tobacco is about 37 per cent of that whole pie. If you would like to show the pyramid of structure, seven of the eight had a tobacco company as a prime sponsor. These are the Festival de jazz, the Just for Laughs Festival, the fireworks festival, the Grand Prix Trois-Rivières, the Grand Prix de Montréal — the big ones. The main sponsor for all but one was a tobacco company, which, on average, provided 15 per cent of the revenue for the events, all in cash. The tobacco companies were the only sponsors who provided their money in cash. On top of that, in Quebec they provided \$11 million in free advertising of the events. You will probably see advertising for the Montreal Grand Prix. It is announced all in blue colours, and you see a few Player's insignias here and there, but it is all about the Grand Prix. You will see the same thing with the arts, with du Maurier and that sort of thing. This is not accounted for in that figure. In Quebec alone, the advertising was worth about \$11 million.

The secondary sponsors, which give about a third of what the primary sponsor gives, are the beer companies, the telephone companies, and companies wishing to reach a large public. You then have the tertiary and the smaller sponsors. The big money comes from the top. Over 55 to 60 per cent of the cash that these organizations receive early in the process, and which helps to pay for the deposits for the artists, for the car drivers, and for the tennis players who want cash, is money that comes from the cigarette makers.

We surveyed 80 smaller events, and they do not have exactly the same pyramid. In fact, they usually do not have a single sponsor. They will get the beer company, the bank and the telephone company. Indeed, sponsors are somewhat less important to them than ticket sales, although grants are more important.

What will happen when we remove the tobacco companies from sponsorship — when we take away 37 per cent of the money? There is a curve. I am a former economics teacher, and you must understand the law of supply and demand. You will reduce the demand for sponsorship, and the price of sponsorship will fall. This is not a not a non-significant demand. It is a major surgery; 37 per cent of the money will be wiped out. You will then get a lot of adjustment. You cannot take out 37 per cent of the money in the market without creating a series of major adjustments.

The jazz festivals in many major cities in Canada will scrounge, and will go after the beer money, the telephone money, and so on. They will shake and move out. It is just like removing the top pole in a tent: The whole tent will come down. The price will be affected. What you will see is a vicious circle of major readjustment.

Nous avons étudié la situation des huit événements les plus importants à se dérouler au Québec, et qui recueillent probablement 40 p. 100 des commandites, pour évaluer le rôle joué par les fabricants de tabac. Je répète que les fabricants de tabac versent environ 37 p. 100 de l'ensemble des fonds. Si on regarde la pyramide, dans sept cas sur huit, une compagnie de tabac a été le commanditaire principal. C'a été le cas pour le Festival de jazz, le Festival Juste pour rire, les spectacles de feux d'artifice, le Grand prix de Trois-Rivières et le Grand prix de Montréal, de grands événements. Le principal commanditaire de tous ces événements, sauf un, a été une compagnie de tabac qui a fourni, en moyenne, 15 p. 100 des recettes des événements, en espèces. Seules les compagnies de tabac versent leurs commandites en espèces. Sans compter que ces compagnies ont fait, au Québec, de la publicité gratuite pour ces événements pour une valeur de 11 millions de dollars. Pour le Grand prix de Montréal, les annonces sont en bleu avec quelques logos de Player's. Du Maurier fait la même chose pour les arts. Ces coûts de publicité ne sont pas compris dans les chiffres. Au Québec seulement, ils ont atteint environ 11 milliards de dollars.

Les deuxièmes commanditaires, qui versent environ le tiers de ce que les premiers fournissent, sont les brasseries, les compagnies de téléphone et celles qui veulent atteindre un grand public. Viennent ensuite les troisièmes et les plus petits commanditaires. Les plus gros montants sont versés par ceux qui se situent en haut de la pyramide. Plus de 55 à 60 p. 100 de l'argent que les événements reçoivent au début de leurs activités et qui aident à verser les dépôts pour les artistes, les pilotes automobiles et les joueurs de tennis viennent des fabricants de cigarettes.

Nous avons étudié la situation de 80 plus petits événements et, dans leur cas, la pyramide n'est pas exactement la même. En fait, ils n'ont habituellement pas de commanditaire principal. Ils sont commandités à la fois par une brasserie, une banque et une compagnie de téléphone. Dans leur cas, les commandites représentent des revenus un peu moins importants que la vente des billets, bien que ce soit les subventions qui soient les plus importantes.

Que se passera-t-il quand les compagnies de tabac ne commanditeront plus ces événements, quand le budget de commandites sera amputé de 37 p. 100? Il y a une courbe. Comme j'aurais dit autrefois quand j'enseignais l'économie, il faut comprendre la loi de l'offre et de la demande. Si on réduit la demande de commandites, le prix des commandites va chuter. Ce n'est pas une demande non significative. C'est une amputation importante parce qu'on élimine 37 p. 100 des fonds. Beaucoup d'ajustements devront se faire. On ne peut supprimer 37 p. 100 des fonds de commandites sur le marché sans provoquer toute une série d'importants ajustements.

Les festivals de jazz de beaucoup de grandes villes canadiennes vont aller quêter auprès des brasseries, des compagnies de téléphone et d'autres entreprises. Ils vont chercher à s'en sortir. Quand on enlève le mât de la tente, la tente s'écroule. Les prix seront touchés. Il y aura toute une série d'importants ajustements.



We estimate that, in Quebec, three of the eight major events will just fold. We will not name them, but we looked at their data. There is no way that the beer companies, for example, will go there. Contrary to what people think, sponsorship money has not grown for the past three years. It is a flat market now. We went to see beer companies, banks, and lotteries, to ask them whether they would put more money in sponsorship and they said, "No, our budget now is quite optimal. We have so much in advertising, so much in sponsorship."

Sponsorship plays a specific role in communication, and the banks will not put more money in sponsorship because the tobacco companies are not there. It may be a small adjustment, or it may increase because price will decrease, but not by much. The pie will decrease in size. Indeed, we advocated that somehow we should plan a gradual reduction of the sponsorship money, or try to alleviate the impact of that sudden shock, because it will be sudden shock. It will show up when events are not held next year. That is how we will see it.

[Translation]

**The Chairman:** Doctor Poirier, are you a physician or do you have a doctorate in social sciences?

**Dr. Alan Poirier, Spokesperson, Quebec Compensation Fund:** I was doing the calculation earlier; I spent 12 years in university. In my own defence, I might add that I only spent seven in the medical faculty. I studied community health and obtained a master's degree in that specialty, as well as in biology. That should give me a little credibility.

Yes, I am a physician. I am the spokesperson for Focus, which is not yet a "compensation fund," but it is a movement that has promoted a Quebec fund in the course of the past six months. Focus is a fund to promote culture, sports and health.

The fact that I am not only a doctor, but also a former television commentator and member of the Union des Artistes, places me at the very center of the ongoing smoking paradox. Major health problems are associated with smoking, but tobacco companies contribute a considerable amount of money to promote events which in turn result in a healthy life style.

The paradox of tobacco is an ongoing problem. If, on the one hand, smoking is bad for young persons, why all of a sudden does it become good when a person reaches nineteen years of age? This type of paradox is not about to go away. From a toxicological and pharmacological standpoint, there is no question that this product should be banned and classified as an illegal substance. Obviously, this is impossible from a sociological or historical standpoint, as others who have come before me have stated.

Under the circumstances, what are we to do? The reality is that we cannot do great deal. Each state must constantly take up the fight. The WHO has a total of 180 member states. The battle is fought at the state level, and at the provincial level in Canada, where debates on the tobacco paradox and the various legislative measures to address this problem are constantly taking place.

Nous prévoyons que trois des huit principaux événements qui se déroulent au Québec vont simplement disparaître. Nous ne les nommerons pas, mais c'est ce que leurs chiffres montrent. Les brasseries, par exemple, ne vont sûrement pas les commanditer. Contrairement à ce que les gens pensent, les commandites n'ont pas augmenté depuis trois ans. Le marché est calme actuellement. D'après ce que nous ont dit les brasseries, les banques et les loteries, elles ne sont pas prêtes à investir davantage dans ce domaine.

La commandite joue un rôle précis en communication, et les banques ne veulent pas investir davantage parce que les compagnies de tabac ne sont plus de la partie. Il y aura peut-être un petit ajustement, ou il peut y avoir une hausse parce que les prix vont baisser, mais ce ne sera pas de beaucoup. Il y aura moins de commandites. Évidemment, selon nous, il faut réduire de façon graduelle le budget de commandites pour essayer d'atténuer l'impact de ce choc soudain parce que c'en sera un. On le constatera l'an prochain quand des événements seront annulés. C'est comme ça qu'on en prendra conscience.

[Français]

**Le président:** Docteur Poirier, est-ce que vous êtes médecin ou avez-vous un doctorat en sciences sociales?

**M. Alan Poirier, porte-parole, Quebec Compensation Fund:** Je faisais le calcul tantôt, j'ai été 12 ans à l'université. Pour me défendre, je peux dire que j'en ai passé seulement sept à la faculté de médecine. J'ai étudié en santé communautaire, où j'ai obtenu une maîtrise, et en biologie. Cela doit me donner quelques crédits.

Effectivement, je suis médecin. Je suis porte-parole du Focus, ce n'est pas encore un «compensation fund», mais c'est un mouvement qui a fait la promotion, dans les derniers six mois, d'un fonds québécois. Le Focus est un fonds pour la culture, le sport et la santé.

Le fait que je sois médecin mais que j'aie été aussi animateur de télévision, membre de l'Union des artistes, me met au coeur même du paradoxe du tabac qui est toujours là. Il y a de gros problèmes de santé associés au tabagisme, par contre cela génère beaucoup d'argent pour la promotion d'événements qui sont eux aussi générateurs de santé.

C'est toujours le problème avec le tabac, les paradoxes. Un assez évident est que si c'est mauvais pour les jeunes, pourquoi cela devient bon tout d'un coup à l'âge de 19 ans. On va toujours être confronté à ce genre de paradoxe. Du point de vue toxicologique et pharmacologique, il n'y pas de doute que ce produit devrait être banni, rendu illégal. Au plan sociologique ou simplement historique, c'est évidemment impossible, d'autres l'ont dit avant au moi.

Qu'est-ce qu'on fait dans ce contexte? On ne peut pas faire grand-chose. Chaque État doit constamment recommencer la bagarre. Il y a 180 États membres de l'OMS. La bagarre se passe au niveau des États, comme au Canada aussi pour chacune des provinces où on recommence tout le temps ce genre de débat sur ce paradoxe du tabac en ce qui concerne toutes les mesures législatives.

Taken separately, legislative measures are not enough. To be effective, they need to be combined with other measures and associated with educational programs. The long-standing strategy of the tobacco industry has been to attack people's credibility. As we saw earlier, the industry argues that its critics are not qualified to speak on the subject. In any event, it is impossible to change people's values, even if someone seemingly more qualified was found.

The tobacco industry always brings up these paradoxes when this issue is discussed. Given that this product contains 43 carcinogenic substances, it should be banned.

The sponsorship issue is no exception. Clearly, given the number of pollutants it contains, the product is legal only by default. Should sponsorship of this product also be deemed legal only by default? To that question, I would answer no.

If the government cannot eliminate this chronic problem, it can at least minimize its harmful effects. One way of doing this is to limit sponsorship.

Almost one year before the bill was passed, I came before the committee to discuss the problems associated with sponsorship. I recommended as a possible solution the creation of a fund. At the time, this was not a popular idea. Subsequently, a number of stakeholders in Quebec said that in their opinion, this suggestion overshadowed the discussion about legislative measures to control tobacco use and that further consideration should be given to the idea of setting up a fund.

We therefore took up the challenge and established a movement composed of some 100 organizations which was unveiled to the public at a press conference on October 14. Our membership was not only comprised of health organizations, as these were already on side. Prior to the adoption of the federal legislation, one of the planks in the Quebec coalition's platform was a ban on sponsorship and the establishment of a compensation fund.

While this recommendation was not retained, fortunately it is once again under consideration. We have decided to promote this idea to the media, Quebec decision-makers and obviously, to sporting and cultural events organizers. They have argued that no interesting solutions have been put on the table and that amendments are needed.

We rallied organizations to our cause, we spoke to people in ministers' offices and to the media, we tried to bring the organizers of eight major sporting and cultural events on side, we made representations to the Minister of Tourism who agreed to speak on our behalf. Now, the organizers of these major events know that solutions do exist.

For inspiration, we looked not only to the funds set up in California, but mainly to the Australian models. In the documentation that I sent along to you, there are three or four examples of Australian funds.

Chacune n'est jamais bonne en soi. Elles sont bonnes quand elles sont prises ensemble et qu'elles sont associées à l'éducation. Évidemment, la stratégie de l'industrie du tabac est toujours d'abaisser la crédibilité de tout le monde. On l'a vu tout à l'heure, il n'y a personne de compétent, y compris à la fin pour se contredire et dire qu'il n'y a personne de compétent. De toute façon, il est impossible de changer les valeurs même si l'on trouvait quelqu'un apparemment plus compétent que tous ceux qui ont été proposés.

Il y a toujours des paradoxes à soulever par l'industrie du tabac sur le dossier du tabac étant donné que c'est un produit qui devrait être illégal par ses 43 éléments cancérigènes.

Le dossier de la commandite ne fait pas exception. Avec autant de polluants, le produit n'est légal que par défaut, c'est clair. Est-ce que la commandite d'un produit doit aussi être légale par défaut, si le produit l'est lui-même par défaut? Ma réponse est non.

S'il n'est pas capable de l'éliminer, le gouvernement peut réduire les conséquences de ce problème chronique. Une de ces façons est de réduire la commandite.

J'étais ici, il y a à peu près un, an avant l'adoption du projet de loi et je parlais des problèmes de la commandite. Je disais qu'il y avait une solution qui était celle d'un fonds. Ce n'était pas populaire à l'époque. Après cette défaite, plusieurs intervenants au Québec ont décidé, de dire que cette idée a obscurci tout le discours sur les mesures législatives sur le tabac et il fallait mieux faire connaître cette idée d'un fonds.

On a donc pris le bâton du pèlerin et créé ce mouvement qui est devenu public le 14 octobre en conférence de presse où déjà nous avions recruté une centaine d'organisations. Pas des organisations essentiellement de la santé, elles étaient déjà d'accord. La coalition québécoise que vous avez entendu ce matin avait dans sa plate-forme, avant l'adoption de la loi fédérale, l'interdiction de la commandite et la création d'un fonds de compensation.

Cela n'a pas été retenu et cela revient heureusement à la surface. Maintenant, nous avons décidé d'en faire la promotion auprès d'un peu tout le monde: les médias, les décideurs québécois et, évidemment, les événements sportifs et culturels. Tout ce qu'ils nous disaient ce qu'il n'y avait pas de solutions intéressantes qui ont été proposées, il faut des amendements.

C'est ce qu'on a fait en créant le Focus, en recrutant des organisations. On a fait le tour des cabinets des ministres et des médias. On a essayé de recruter les huit grands événements sportifs et culturels. On a eu des discussions avec eux, on a présenté au ministre du Tourisme qui, lui-même, s'est fait notre porte-parole et l'a présenté aux huit grands événements. Maintenant, les grands événements savent qu'il existe des solutions.

On s'est inspiré des fonds californiens — pas vraiment parce qu'il n'y pas de compensations de la commandite — mais surtout australiens. Dans les documents que je vous ai fait parvenir, il y a trois ou quatre descriptions de fonds australiens.



For example, we have the famous Australian fund which was supposed to be dismantled and which has been the source of some criticism. A parliamentary committee recommended that the fund be discontinued but the recommendation was rejected. The goal was not in fact to do away with this fund, but rather to re-introduce it, so to speak, in the departments of health, culture and so forth.

This option was recommended not because the fund did not work, but rather to change the way things were done. This is described quite clearly in the letter signed by the Executive Director of southern Australia. You have also received copies of letters describing the interesting results that have been achieved in the health field.

These funds differ from those that have been set up in California because they in fact provide financial support to sporting and cultural events. Priority consideration was given on a transitional basis to events that were previously sponsored. The fund remained in place after three or four years. Sporting and cultural events continued to receive financial backing, and money was even available for health education. Initially, these Australian funds have to objectives in mind: to promote health care and to provide sponsorship for various events.

Quebecers support the logical approach taken in Australia. Later on, I will talk to you about the survey that was conducted. Events which are currently not sponsored also endorsed the idea of a compensation fund. These events promote a healthy lifestyle and send a positive message to people.

When we look at all of the advertising on television, we know that someone is trying to sell us something. The same cannot be said in the case of a sporting or cultural event. We attend these events because we enjoy doing so, because it is a pleasant activity. This is the best possible association that we can make. It is even better than direct advertising. Sponsorship experts like Vincent Fisher whom I quoted here one year ago know this to be true. I am only telling you what the experts believe.

Sponsorship works well. For this reason, events must continue to be funded for longer than one or two years with money from the compensation fund in order to continue conveying positive health messages to the public.

This is the main reason why, in my view, this compensation fund should be a permanent arrangement. Tobacco causes permanent health problems and the fund should be associated with events that send out positive messages and have a lasting impact on people. If it fails to convey this kind of message, a compensation fund cannot really be justified in the long term.

In the six months after the movement's founding in October, fund organizers attempted to get their message across to our decision-makers. They met with all or most of Quebec's ministers, including personal meetings with the ministers of Culture, Finance, Health and Tourism. So successful were our efforts that on February 13 last, Quebec's Finance Minister, Mr. Landry, announced that further to the Quebec legislation scheduled to be tabled in two days' time, that is on Thursday, May 14, a

Par exemple, ce fameux fonds australien qui devrait être démantelé et que l'on critique. C'est une commission parlementaire qui a fait la recommandation. Elle n'a pas été retenue. On voulait démanteler ce fonds, le seul, ce n'était pas pour le démanteler, c'était pour le réintroduire, si on veut, dans les ministères respectifs, santé, culture et cetera.

Ce n'est pas démantelé dans le sens que cela n'avait pas du tout marché. C'était de changer les façons de faire. C'est très bien décrit dans la lettre signée par le directeur exécutif de l'Australie du sud. Vous avez aussi des lettres qui décrivent des résultats intéressants en matière de santé.

Ces fonds sont différents de celui dont vous avez entendu parler en Californie par rapport au fait qu'effectivement, ils compensent les événements sportifs et culturels. Ils l'ont fait de façon transitoire, c'est-à-dire la priorité, de façon transitoire, était pour les événements déjà commandités mais le fonds n'est pas disparu après trois ou quatre ans, la compensation est restée au niveau des événements sportifs et culturels, en plus d'avoir de l'éducation pour la santé. De front, ces fonds australiens avaient deux objectifs, éducation pour la santé et compensation des événements.

La logique derrière cela est celle avec laquelle les Québécois adhèrent. Je vais parler d'un sondage tout à l'heure. Les événements qui ne sont pas actuellement commandités y adhèrent aussi. Les événements sont eux-mêmes générateurs de santé et rejoignent les gens dans un contexte positif et favorable.

On zappe la télévision et on sait que derrière la publicité, quelqu'un veut nous vendre quelque chose. Ce n'est pas le cas dans un événement. On y assiste parce qu'on l'aime, parce qu'il est agréable, dans une atmosphère de plaisir, de vacances. C'est la meilleure association. C'est mieux qu'une publicité directe. Les spécialistes en commandite le savent, comme Vincent Fisher, que j'avais cité à la commission il y a un an. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est dans le livre des spécialistes.

Donc cela marche bien la commandite. C'est pour cela qu'un fonds doit continuer de s'associer à ces événements, pas seulement après un an ou deux ans mais continuer d'être associé pour passer des messages de santé.

C'est d'ailleurs, à mon sens, la justification pour que ce fonds de compensation soit permanent. Le tabac produit un problème de santé permanent de sorte que le fonds devrait s'associer à des événements qui eux génèrent des messages positifs et rejoignent les gens de façon permanente en y associant des messages de santé. Sans message de santé un fonds de compensation n'a pas vraiment sa justification à long terme.

Le fonds, pendant ces six mois depuis octobre, tente de convaincre nos décideurs: tous les cabinets des ministres au Québec ont été rencontrés ou presque. Les ministres de la Culture, des Finances, de la Santé et du Tourisme ont été rencontrés directement, pas juste leur cabinet, pour leur expliquer. Je pense qu'on a réussi à les convaincre tellement que le 13 février dernier, le ministre des Finances du Québec, M. Landry, a annoncé qu'en appui au projet de loi québécois qui doit être déposé dans deux

\$12-million fund would be created from the proceeds generated by the new tax on tobacco products.

FOCUSS and its 220 members were calling for a \$60-million fund for Quebec. Why such a large amount? A \$60-million fund would exceed current tobacco industry sponsorship levels and would make it possible to reach out to organizations which are not sponsored by the tobacco industry. It would also provide sufficient funding to send out more messages promoting health. Hence our request for \$60 million.

Second, the sports, cultural and theatrical organizations that we contacted and that endorse our position did not tell us that the fund should be managed by the government. In recent years, we have witnessed the creation of numerous funds to assist such fields as tourism and ecology. Obviously, the government is involved in some way because it is the one who collects the money from industry, but management of these funds is assigned to people who know their way around a particular field. People at the local level are usually involved in fund management.

In Australia, provincial funds have been subdivided into various sectors: there is the fund for racing, one for sports, one for culture and so forth.

This approach reflects the two main demands that people have made. Representatives of the eight major events have been silent recently because they know that there is a solution to the problem. They do not wish to state publicly that our idea is a sound one. Why? As one of my good friends would say, they have no desire to shoot themselves in the foot, because that would be painful. They currently receive substantial sums of money from the tobacco industry. They are not about to say: no, we do not want to receive any money from a fund. This would be suicidal for them at this point in time. Judging from the informal talks that we have had with them, we know that they want us to keep up the good work, and if any money is forthcoming as a result of a compensation fund, they would be quite happy to accept it.

Regardless of whether a Canadian fund operates before or after or even in conjunction with a Quebec fund, regardless of the approach Quebec takes, all provinces should be given responsibility for administering a decentralized fund. I am an expert in the field of public health and health promotion and, as mentioned earlier in the case of large national media campaigns, what really works is when efforts are combined with other health and educational initiatives. Health and education, more than any others, are truly areas of provincial jurisdiction. To achieve effective results, community and municipal activities, social marketing and other health promotion strategies must be developed together. All of the measures described by Dr. Cameron must be undertaken at the level where activities are planned.

What you are proposing to do through this bill could be tied in with other provincial educational and health promotion activities.

Jours, jeudi le 14 mai, qu'à même la nouvelle taxe qu'il imposait au produit du tabac, il créait un fonds de l'ordre de 12 millions.

Le Focus avec ses 220 membres réclamait 60 millions seulement pour le Québec. Pourquoi? Selon les chiffres, on parlait de commandites venant de l'industrie du tabac, chose certaine, à 60 millions, on était au-dessus du montant de commandites actuelles de l'industrie du tabac. On demandait 60 millions pour rejoindre les organisations qui ne reçoivent pas de l'industrie du tabac mais aussi pour y inclure les fameux messages éducatifs. Donc c'était la demande, le montant 60 millions.

Deuxièmement, les organisations sportives, culturelles, le monde du théâtre que nous avons rejoints et qui ont adhéré à notre mouvement, ne nous ont pas dit que cela devrait être géré par le gouvernement. Des fonds dans le milieu du tourisme, gestion de la route verte, plein de fonds ont été créés ces dernières années. Ces fonds, bien sûr, ont une représentation gouvernementale. C'est le gouvernement qui vient chercher l'argent dans la poche d'une industrie, mais il est confié aux gens qui s'y connaissent le mieux. L'action est locale dans la création des fonds.

C'est un peu ce que l'Australie fait avec des fonds provinciaux subdivisés en sous-éléments dans chacun des secteurs: fonds pour racing, pour le sport, pour la culture, ainsi de suite.

Je pense que c'était les deux principaux éléments que les gens réclamaient. On entend moins les représentants des huit grands événements parce qu'ils savent qu'il y a une solution. Ils ne peuvent pas publiquement dire que c'est une très bonne idée. Pourquoi? Comme le dirait un de mes bons amis, ce serait se tirer une balle dans le pied et en passant par le genou. Cela fait mal. Actuellement, ils reçoivent beaucoup d'argent de l'industrie du tabac. Ils ne sont pas pour dire: non, on ne veut pas d'argent d'un fonds. Ce serait, évidemment, suicidaire pour eux à ce stade-ci. On sait par des discussions informelles qu'ils pensent ceci: continuez votre bon travail, si l'argent vient, on va être bien content avec la formule d'un fonds.

Si le fonds canadien fonctionne avant ou après ou pendant le fonds québécois, pour toutes les provinces, indépendamment de ce que le Québec choisira de faire, la gestion de ce fonds devrait être décentralisée au niveau des provinces. Je suis un spécialiste en santé publique, en promotion de la santé — on a parlé tantôt des grandes campagnes nationales — ce qui marche vraiment, même dans les campagnes médiatiques, c'est quand elles sont arrimées aux autres activités dans le domaine de la santé et de l'éducation. S'il y a un domaine qui est provincial, ce sont bien celui-là. Les activités communautaires, municipales, le marketing social et les autres stratégies qui fonctionnent en promotion de santé doivent être développées ensemble pour avoir des résultats efficaces. L'ensemble des mesures présentées par le docteur Cameron doivent être arrimées au meilleur niveau là où l'on planifie ses activités.

C'est possible que ce que vous proposez dans votre projet de loi soit arrimé aux autres activités provinciales en termes d'éducation et de santé.



In the days following February 13, 31,000 young Quebecers signed a petition praising the establishment of this movement. The petition was subsequently presented to Mr. Landry. From the day the idea was launched in October, young students across the province embraced this scheme. A total of 31,000 signatures were collected congratulating Minister Landry on his announcement. Originally, the petition was organized to encourage the Minister to make an announcement, but he in fact did so even before the petition arrived at his office. It therefore took on the tone of a congratulatory message. If in fact the bill does provide for the establishment of a \$12-million fund — that amounts to a tax of two cents per package — it would not take much to bump the fund up to \$24 or \$25 million. We are not talking about a major tax increase. It would not be enough to put smugglers back in business. To create a \$25-million sponsorship compensation fund in Quebec, we would be looking at the increase of four cents per pack of cigarettes.

As I understand it, if Mr. Landry does not receive any help from the federal government with this compensation fund proposal, he will not hesitate to levy an additional two-cent tax. Taxes increased by more than two cents in February. A total of two cents per pack would go to this compensation fund. If the federal government does not move forward with its own fund, then the minister could possibly increase the new tax from two to four cents per pack to create a more substantial fund. This would still not be enough to satisfy FOCUSS members who are demanding \$60 million. A fund of this magnitude would require a tax of 10 cents per pack of cigarettes. I do not think that this would be enough to revitalize the smuggling industry.

**The Chairman:** We have about 20 minutes remaining.

[English]

**Senator Kenny:** Mr. Côté, you gave a fascinating presentation, even if it did frighten me a bit, because it reminded me of some of my old economics classes. It certainly made sense.

You said that you approached other groups — for example, the banks — and that they expressed some reluctance to step up. Your rationale was that they already had worked out their plan for a period of time. It is probably a fairly reasonable course of action for a corporation to plan out its promotion and donation strategy for a year or two ahead of time.

I am curious about the incredible political leverage that the tobacco companies got with this money. Last year when Bill C-71, the Tobacco Act, was coming through, I must have had 50 lobbyists come through my office. Not one was a tobacco company. Not one was a representative of a tobacco company. They were all recipients of tobacco money. They came, and they had a huge impact on the bill, and they evidenced a great deal of political clout.

Why is it that other industries, such as the banks, which do not enjoy a terrific reputation — then again they do not annually kill 40,000 of their customers — have not figured this out, and used it as a tool to impact on the folks around here?

Après le 13 février, 31 000 jeunes québécois ont signé une pétition remise à M. Landry pour le féliciter de ce mouvement. À partir du moment où on a lancé l'idée en octobre, dans les mouvements scolaires au Québec, les jeunes avaient embarqué dans cette idée — on revient sur les jeunes — et 31 000 signatures ont été remises après l'annonce du ministre Landry pour le féliciter. Cette pétition avait été organisée pour l'encourager à le faire mais l'annonce, c'est rare, est arrivé avant même que la pétition soit arrivée. Donc la pétition est arrivée comme des félicitations au ministre Landry. Si ce fonds est lié au projet de loi dont on a annoncé la venue, seulement pour 12 millions — je vous dis que c'est deux sous par paquet de cigarettes — cela ne serait pas très difficile de monter à 24 ou 25 millions. Ce n'est pas une grosse affaire en taxation. Cela ne relance pas la contrebande non plus. Pour obtenir la compensation actuelle de 25 millions pour la commandite au Québec, ce serait quatre sous par paquet de cigarettes.

J'ai cru comprendre que si M. Landry ne reçoit pas un coup de main du fédéral avec cette idée du fonds de compensation, il n'hésiterait pas à prendre un autre deux sous. La taxe a augmenté de plus de deux sous au mois de février. Il en réserve un deux sous par paquet pour ce fonds. Si le fédéral ne s'avance pas avec un fonds dans ce domaine, ce serait possible de passer de deux à quatre sous par paquet pour avoir un fonds plus intéressant. Cela ne satisferait pas encore les membres de notre Focus puisque nous demandions 60 millions. On est rendu à dix sous par paquet de cigarette. Je ne pense pas que cela relance la contrebande.

**Le président:** Il nous reste une vingtaine de minutes.

[Traduction]

**Le sénateur Kenny:** Monsieur Côté, votre exposé était captivant, même s'il m'a un peu fait peur parce qu'il m'a rappelé certains de mes cours d'économie. Ce que vous dites a sûrement du bon sens.

Selon vous, les groupes que vous avez pressentis, comme les banques, semblent hésiter à donner plus. D'après ce que vous dites, elles auraient déjà planifié leurs investissements pour un certain temps. C'est probablement assez raisonnable qu'une entreprise planifie sa stratégie de promotion et de dons un ou deux ans à l'avance.

J'aimerais savoir quelle influence politique ces commandites donnent aux compagnies de tabac. L'an dernier, quand on a déposé le projet de loi C-71 sur le tabac, je dois avoir reçu 50 lobbyistes à mon bureau. Il n'y en avait pas un qui représentait une compagnie de tabac, mais ils recevaient tous de l'argent de ces compagnies. Ils ont eu énormément d'influence sur la Colline.

Pourquoi d'autres secteurs, comme les banques, dont la réputation n'est pas reluisante — mais qui ne tuent quand même pas 40 000 de leurs clients chaque année — n'ont pas pensé utiliser la commandite pour influencer les gens à Ottawa.

**Mr. Côté:** That is because you have closed all of the other doors to the tobacco companies. Indeed, the tobacco companies have inflated the price of sponsorship, because that is the only outlet available to them. Fat probably kills many more people than cigarettes.

**Senator Kenny:** No, it does not.

**Mr. Côté:** I am thinking of heart attacks. Let us say you gradually ban another substance. Those who are the last to receive sponsorship will get a high concentration of money. That is why the banks will never put as much money into sponsorship as tobacco companies. Indeed, if you would allow tobacco companies to advertise, they would really reduce their amount of sponsorship money. This is a market which was created by regulation.

I live in downtown Montreal. I benefit from this. All summer, thanks to the smokers, we have entertainment; we have a stadium, entertainment in the street. That is the only door left, and all of their money is channelled there.

**Senator Kenny:** I understand that you are saying that the value of the promotions will go down. If you take out the largest player, supply and demand works. I understand that. Having said that, all you are telling me is that it is a cheap buy for the banks, as an example, and that the banks have an opportunity to pick up this political leverage at a discount. Why are those smart bankers not lining up to do this?

**Mr. Côté:** That may increase, because the price will go down. We have talked to them, and it will not increase by much. Let us say that the price of prime sponsorship of a major event in Montreal, such as the Craven "A" Just for Laughs Festival, is \$1 million, to pick a number. Who will pay for that name? Another company will probably not pay \$1 million, because it has other outlets. It can advertise. For it, the value of that prime sponsorship is probably worth half of that figure, because it has many ways of getting its name out there. For the cigarette companies, the only way to get their names in the news every night is to buy their names. They are putting up the big price.

**Senator Kenny:** I understand that. At the risk of belabouring it, can you give the committee any insight as to why they have not twigged to the political value of these sponsorships? All these people have come here on behalf of the tobacco companies. If the banks had that many people coming here banging on our doors, they would be in terrific shape.

**Mr. Côté:** Over time, you channel a lot of money to a few people. A significant amount of money is channelled to those who run cultural and sports events. For them, it represents 15 per cent of their total revenue. For any magazine publisher, no single advertiser will represent 15 per cent of revenue. However, because of the concentration effect, the fact that all of the doors are closed, the tobacco companies basically bought these groups. Call it the way you want.

**M. Côté:** Les compagnies de tabac n'ont pas d'autre choix parce que vous leur avez fermé toutes les autres portes. Effectivement, les compagnies de tabac ont fait gonfler le prix des commandites parce que c'est leur seule façon de faire parler d'elles. Le gras tue probablement plus de gens que la cigarette.

**Le sénateur Kenny:** Non.

**M. Côté:** Je pense aux crises cardiaques. Vous pourriez interdire graduellement une autre substance. Les derniers à recevoir des commandites des compagnies de tabac recevront beaucoup d'argent. C'est pourquoi les banques n'investiront jamais autant que ces compagnies. Si les compagnies de tabac étaient autorisées à faire de la publicité, elles réduiraient leur budget de commandites. C'est un marché créé par la réglementation.

Je vis au centre-ville de Montréal. Je profite des activités qui s'y déroulent. Tout l'été, grâce aux fumeurs, nous avons droit à toutes sortes de distractions. Nous avons un stade et des divertissements dans les rues. C'est le seul moyen de promotion qui leur reste et tout leur budget de promotion est investi sur ce marché.

**Le sénateur Kenny:** Je comprends, comme vous le dites, que la valeur des commandites va baisser. Sans le principal participant, le principe de l'offre et de la demande agit. Je comprends. Cela dit, vous indiquez que c'est une aubaine pour les banques, par exemple, qui ont ici l'occasion d'accroître leur influence politique à rabais. Pourquoi les astucieux banquiers ne s'engagent-ils pas dans cette voie?

**M. Côté:** Ça peut augmenter parce que les prix vont baisser. D'après ce que les commanditaires nous ont dit, ça n'augmentera tout de même pas beaucoup. Disons, pour donner un chiffre, qu'il en coûte 1 million de dollars pour être le commanditaire principal d'un événement important comme le Festival Juste pour rire Craven «A» qui se déroule à Montréal. Qui paiera pour avoir cette commandite? Il n'y a probablement pas une compagnie qui versera cette somme parce qu'elle a d'autres moyens de promotion. Elle peut faire de la publicité. Pour elle, cette commandite vaut peut-être la moitié moins, parce qu'elle a d'autres moyens de s'annoncer. Comme les compagnies de tabac n'ont pas d'autres moyens de promotion, elles sont prêtes à payer le gros prix.

**Le sénateur Kenny:** Je comprends. Au risque de me répéter, pouvez-vous nous expliquer pourquoi ils n'ont pas compris l'importance politique de ces commandites? Il y a plein de ces gens qui sont venus ici au nom des compagnies de tabac. Si les banques envoyaient autant de représentants frapper à nos portes, elles se porteraient très bien.

**M. Côté:** Avec le temps, les compagnies ont fini par attribuer beaucoup d'argent à une minorité de gens. Elles consentent à ceux qui organisent des activités culturelles et sportives des sommes importantes qui représentent 15 p. 100 de leur revenu total. Il n'y a pas un magazine dont 15 p. 100 des revenus viennent d'un seul annonceur. C'est l'effet de concentration des fonds et le fait que toutes les autres portes sont fermées aux compagnies de tabac. Appelez cela comme vous voulez.



**Senator Kenny:** I hear what you are saying. I take it that you support a graduated reduction in sponsorship? That aspect of the bill would make sense to you — to have a phase-out over a period of time, with a slow reduction?

**Mr. Côté:** Yes.

**Senator Kenny:** Dr. Poirier, you have an intriguing approach. If I understood you correctly, you are basically saying that transition funds should be tied to a health message.

That is not precluded under this bill. It is conceivable that the foundation or the board could decide that that would be one of the approaches which they would deem to be most effective. I am not saying that they would do that. The bill leaves the decision to the board, but it does not preclude that.

[Translation]

**Mr. Poirier:** I had understood that the \$50 million in compensation for events —

[English]

— would decrease gradually. Then, after some years, with no compensation for events, everything will go to education. That is fine for health education, but these events are good vehicles for health promotion, and they really need money. I have been the host of a television program which needed \$1 million a year in sponsorship. I know that it is difficult to get that money. I am in the middle of the paradox. These groups really need the money. If the bill permits that, then it is fine, but it is not exactly what I understood. I thought that, after five years, there would be no more money for the sports and cultural events.

**Senator Kenny:** You are correct, sir. What happens is that after five years, the sports and cultural events fund disappears. It is a transitional fund, and it goes down 20 per cent per year, as does the money for tobacco farmers. As that goes down, the money then goes into the educational fund for young people.

The board that manages that has a wide range of options as to where it can put the money. It can put the money into a whole range of things, and test to see whether that works. If your argument is that sponsoring events with a positive health message is an effective way to get to young people, and you could convince the board of that, it could pick up some of this funding. Your suggestion is possible under the bill as currently written.

**Mr. Poirier:** The cultural and sports communities would be more reassured if it were that this is not a transition fund. It ought not to be up to the famous board to decide everything. If it is managed by the milieu, and if we know that there would still be some money, there would be greater support from the artistic and cultural groups.

**Le sénateur Kenny:** Je vois ce que vous voulez dire. Je crois comprendre que vous recommandez une réduction graduelle des commandites, n'est-ce pas? L'aspect du projet de loi à ce sujet aurait du sens pour vous, le fait de prévoir une réduction graduelle?

**M. Côté:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur Poirier, votre approche est intrigante. Si je vous ai bien compris, vous voulez essentiellement que le fonds de transition soit associé à des messages d'éducation en matière de santé.

Le projet de loi n'exclut pas cette possibilité. La fondation ou le conseil pourrait décider que c'est une des solutions qui lui semble la plus efficace. Je ne dis pas que c'est ce qui se passerait. Le projet de loi laisse cette décision au conseil, mais il n'exclut pas cette possibilité.

[Français]

**M. Poirier:** J'avais compris que les 50 millions associés à la compensation des événements...

[Traduction]

... diminueraient graduellement pour disparaître complètement après quelques années, et que toute cette somme serait consacrée aux programmes d'éducation. C'est parfait pour la promotion de la santé, mais ces événements sont justement un bon moyen de promouvoir la santé et ils ont vraiment besoin d'argent. J'ai animé une émission de télévision qui avait besoin d'un budget de commandites d'un million de dollars. Je sais que c'est difficile de recueillir autant d'argent. Je suis au coeur du paradoxe. Les événements culturels et sportifs ont vraiment besoin de financement. Si le projet de loi n'exclut pas cette possibilité, très bien, mais ce n'est pas exactement ce que j'avais compris. Je pensais qu'il n'y aurait plus d'argent pour les événements culturels et sportifs après cinq ans.

**Le sénateur Kenny:** C'est exact, monsieur. Le financement des événements sportifs et culturels cesse après cinq ans. C'est un fonds de transition qui diminue de 20 p. 100 par année, comme dans le cas du soutien financier des producteurs de tabac. À mesure que ce financement diminue, celui du fonds d'éducation pour les jeunes augmente.

Le conseil chargé d'administrer la fondation a beaucoup de latitude quant à l'utilisation des fonds. Il peut les investir dans toutes sortes d'activités pour déterminer ce qui fonctionne. Si vous pensez qu'il est possible de promouvoir la santé auprès des jeunes en commanditant ces événements, vous pouvez essayer de convaincre le conseil d'administration qui pourrait alors décider de les financer. Cette solution peut toujours être retenue aux termes du projet de loi tel qu'il est libellé.

**M. Poirier:** Les milieux culturels et sportifs seraient plus rassurés s'il ne s'agissait pas d'un fonds de transition. On ne devrait pas laisser ce fameux conseil d'administration décider de tout. Si le fonds était géré par le milieu et s'il devait toujours y avoir de l'argent disponible, les groupes artistiques et culturels seraient plus disposés à accorder leur appui.

[Translation]

All the better if this is part of the proposal, but I feel certain that this would be more readily supported by the artistic, cultural, sporting and tourism community if the plans for the fund were clear at the outset.

[English]

**Senator Kenny:** I understand what you are saying, sir, and I agree. Thank you.

**Senator LeBreton:** You used the Australian example, Dr. Poirier. We saw some very positive slides on how they switched over from tobacco manufacturers' advertising to other forms of advertising, and the sports and cultural events survived.

I understand that some countries in Europe have also banned advertising and tobacco sponsorship. How did those countries deal with the transition?

Here, as you know, especially with the Grand Prix in Montreal, and the carts in Toronto, there have been threats to pull the events if we ban sponsorship and advertising. These events are crucial to the economies of Toronto, Vancouver, and other cities.

Which European countries have banned tobacco advertising and sponsorship? In the case of Australia, too, how did they get over this loss of revenue?

**Mr. Poirier:** I have no information about what they did in countries like France and Germany. I do know that, in Belgium, there is a movement similar to the one in Quebec, asking for a transition fund. That is how I know about the transition approach. I do not have any other information in Europe.

**Mr. Coté:** We could not find any useful parallel, again, because we created this by closing, the other doors and gradually leaving them only with sports and cultural events. Then, within five years, you had jazz festivals in all of the cities. In Europe, they had various outlets, and they decided to put an overall ban on all kinds of sports advertising and cigarette advertising. Sponsorship was under attack all over.

Only in Canada did we let them create their own lobby, with jazz festivals being the typical event. I think that there are jazz festivals in all of the major cities now.

If we suddenly remove this sponsorship, these creations will be in dire straits. They have sponsorship machines. A large event will typically have four or five people working full time at getting sponsorship. If you do not do anything, they will be grasping at straws, and they will take the funding of all of the smaller events that rely on local sponsorship. That will cause a major disruption. The result will be drastic, because our situation is fairly unique.

**Senator LeBreton:** You are saying that in France, Belgium and Germany they did not have that dependency. It was more broadly based.

[Français]

Tant mieux si ce n'est pas exclu de la proposition, mais je suis sûr que ce serait plus facilement supporté par le milieu artistique, culturel, sportif et touristique si, dès le début, les projets du fonds étaient clairs.

[Traduction]

**Le sénateur Kenny:** Je comprends votre point de vue et je suis d'accord. Merci.

**Le sénateur LeBreton:** Monsieur Poirier, en Australie, que vous avez citée en exemple, on nous a montré qu'on avait réussi à trouver d'autres commanditaires que les fabricants de tabac, et les événements sportifs et culturels ont pu survivre.

Je crois comprendre que certains pays d'Europe ont aussi interdit la publicité et la commandite des fabricants de tabac. Qu'est-ce que ces pays ont prévu comme mesure de transition?

Comme vous le savez, on a menacé de retirer des événements, particulièrement le Grand Prix de Montréal et la course de voitures de Toronto, si les activités de commandite et de publicité étaient interdites. Ces événements sont indispensables aux économies de Toronto, Vancouver et d'autres villes.

Quels pays européens ont interdit les activités de commandite et de publicité des fabricants de tabac? En Australie, comment a-t-on compensé cette perte de revenus?

**M. Poirier:** Je ne sais pas ce qui s'est passé dans des pays comme la France et l'Allemagne. Cependant, je sais qu'en Belgique on demande, comme ici au Québec, un fonds de transition. L'idée du fonds de transition nous vient de là. Je n'ai pas d'autres renseignements sur ce qui se passe en Europe.

**M. Côté:** Nous n'avons pas pu établir de parallèle utile parce que nous avons créé, au Canada, une situation qui a graduellement tout interdit aux fabricants de tabac sauf la commandite des événements sportifs et culturels. En dedans de cinq ans, il y avait des festivals de jazz dans toutes les villes. En Europe, il y avait différents modes de promotion avant qu'on décide d'interdire toutes les formes de publicité sur le tabac. La commandite a été attaquée de toute part.

C'est seulement au Canada qu'on leur a permis de se bâtir un lobby, dont les festivals de jazz sont l'événement principal. Je crois qu'il y a des festivals de jazz dans toutes les grandes villes maintenant.

Si on supprime tout d'un coup la commandite, il n'y a plus d'espoir pour ces événements. Les grands événements ont mis en place des machines de commandite et ils comptent habituellement quatre ou cinq employés qui sont affectés à temps plein à la recherche de commandites. Si on ne fait rien, ils vont se raccrocher au moindre espoir et ravir le financement de tous les plus petits événements qui comptent sur les commandites locales. Ça va causer d'énormes perturbations. Les effets seront draconiens parce que notre situation est assez unique en son genre.

**Le sénateur LeBreton:** Vous dites qu'en France, en Belgique et en Allemagne la dépendance n'était pas la même. C'était plus diversifié.



**Mr. Côté:** There is a lot more alcohol advertising there. It is a different type of sponsorship.

**Senator LeBreton:** In other words, this is a uniquely Canadian problem?

**Mr. Côté:** Our case has its own characteristics. We allowed something to be created. That may be an unintended result, but this is what happened in the 1980s and 1990s, when the tobacco companies discovered that new outlet, and built these festivals.

**Senator LeBreton:** The purpose of Bill S-13, to provide the transitional funding, is crucial because of the spin-off effects?

**Mr. Côté:** Yes, but it is far from ideal. I do not know whether that group will have the guts to give money to Peter Sampras. Sponsorship is not egalitarian; it is not necessarily politically correct. There are many tough political decisions, if you try to replicate what sponsorships do. Sponsorship is interested only in "hits" — the number of people who see it on TV or the number of people who see it on the site. That is where the money goes. That is not necessarily always politically correct money. Some of these funds will want to sponsor theatre and dance troupes rather than boxing matches.

That is why it is not the ideal solution, but it is much better than doing nothing.

**Senator LeBreton:** Do you believe that these events would leave Canada if tobacco sponsorship were pulled?

**Mr. Côté:** There is no doubt that some of them will leave. There will be rearrangements, and there will be closures. We believe that 40 per cent of the sponsorship money will dry up. That takes into account the drop in price and new money coming in. About 40 per cent of the money will disappear. Do not think that it will not do anything. People will be hurt.

**Senator LeBreton:** If that money were pulled out of the economy, what would the overall impact be on a city like Montreal?

**Mr. Côté:** It is not the end of the world. Big cities will survive. Big cities have vibrant economies. There is no doubt that thousands of jobs will be lost, but in a city like Montreal there are over a million jobs. We are talking about a few thousand on an annual basis.

It is probably the face of the summer that will change the most, and the smaller events will be hurt by the rippling effect of all of this if nothing is done. I am not here to talk about what you could do. I have not studied that. However, there is no doubt that there will be a ripple effect. You cannot remove 40 per cent from the market without affecting it.

[Translation]

**Mr. Poirier:** What I meant is that we must draw on the experience of the tobacco industry. It pains me to say so, but they

**M. Côté:** Il y a beaucoup plus de publicité sur l'alcool là-bas. Les commandites sont différentes.

**Le sénateur LeBreton:** Autrement dit, c'est un problème uniquement canadien?

**M. Côté:** La situation du Canada est bien particulière. On a laissé un phénomène se produire. Ce n'était peut-être pas le but recherché, mais c'est ce qui s'est passé dans les années 1980 et 1990 quand les fabricants de tabac ont découvert un nouveau débouché et créé ces festivals.

**Le sénateur LeBreton:** Le financement de transition prévu dans le projet de loi S-13 est déterminant en raison des retombées économiques?

**M. Côté:** Oui, mais il est loin d'être idéal. Je ne sais pas si le conseil aura le courage de financer Peter Sampras. La commandite ne prône pas l'égalité et n'est pas nécessairement politiquement correcte. Il y a beaucoup de décisions politiques à prendre si vous voulez prendre la place des commanditaires. Les commanditaires s'intéressent seulement à ce qui remporte beaucoup de succès, au nombre de gens qui vont voir leurs annonces à la télévision et sur le site d'un événement. C'est ce qui motive les commanditaires. Ces fonds ne sont pas toujours utilisés de façon politiquement correcte. On voudra commanditer des troupes de théâtre et de danse plutôt que des matchs de boxe.

C'est pourquoi ce n'est pas une solution idéale, mais c'est beaucoup mieux que rien.

**Le sénateur LeBreton:** Pensez-vous que ces événements vont quitter le Canada si on interdit la commandite des fabricants de tabac?

**M. Côté:** Il est sûr que certains vont partir. Certains vont se réorganiser et d'autres vont mettre fin à leurs activités. Nous pensons que 40 p. 100 des commandites vont disparaître. Ce chiffre tient compte de la baisse du prix et des nouveaux joueurs. Environ 40 p. 100 des fonds de commandite vont disparaître. On ne peut pas penser que ça n'aura aucun effet. Les gens vont en souffrir.

**Le sénateur LeBreton:** Quel effet aurait cette perte d'argent sur une ville comme Montréal?

**M. Côté:** Ce n'est pas la fin du monde. Les grandes villes vont survivre. Elles ont des économies dynamiques. Des milliers d'emplois seront perdus, c'est sûr, mais dans une ville comme Montréal il y a plus d'un million d'emplois. Nous parlons de quelques milliers d'emplois sur une base annuelle.

C'est probablement l'ambiance estivale qui va changer le plus et, si rien n'est fait, les plus petits événements vont en souffrir avec l'effet d'entraînement. Je ne suis pas ici pour vous dire quoi faire. Je n'ai pas étudié la question, mais il est certain qu'il y aura un effet d'entraînement. On ne peut pas éliminer 40 p. 100 des fonds sans ébranler le marché.

[Français]

**M. Poirier:** Ce que je voulais dire, c'est qu'il faut tirer profit de l'expérience de l'industrie du tabac. Il me fait de la peine de dire

are extremely skilful at targeting certain groups. Let me share with you two observations made in the submission.

[English]

This is from the Western Australian Health Promotion Foundation. It says:

Tobacco companies targeted their sponsorships well. Our evaluation shows that current smokers are 1.8 times more likely to attend tobacco replacement sponsorships than other sponsored activities. These sponsorships therefore provide an excellent opportunity to target "at risk" groups with anti-smoking and other messages.

We therefore have to learn from their marketing and their ability to reach different types of people.

It further says:

Spectators and participants particularly at sport events have been shown to have an unfavourable profile of health risk factors, particularly in terms of smoking, unsafe alcohol use and sun protection measures.

That is a particular problem in Australia because of fair skin. It goes on to say:

By judicious targeting of health promotion sponsorship with an appropriate message, the health of sports spectators and participants can be expected to improve in the long term.

[Translation]

Mr. Côté alluded to this foundation's courage in funding sporting events in a perhaps unorthodox fashion. A foundation managed by people at the community level will be taking this kind of risk and will have to rely on the experience of the tobacco industry, even though it claims to know nothing about how young persons behave and to not have conducted any studies.

The Australian model shows that events sponsored by the tobacco industry target people with a certain risk profile, in the sports field in particular. Any future foundation would stand to lose if it did not take into account the tobacco industry's experience with sponsorship and if it were to withdraw from all of the events that the industry formerly sponsored.

We will never know officially, but the industry has done conclusive analyses to determine which particular type of event to support. As Mr. Côté indicated, its objective is to benefit from the sponsorship experience and from media exposure. It focuses on popular events. We must also seek out such events to impart our health messages. Rather than distance ourselves completely from these popular events, we must build on their popularity and find a new way of conveying healthy lifestyle messages to young persons and the public in general in Quebec as well as in the rest of Canada.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Poirier and Mr. Côté. I apologize for making you wait several hours.

cela, mais ils sont très habiles pour rejoindre les publics cibles. Je vais vous citer deux constatations qui font partie du document qui a été déposé.

[Traduction]

Il vient de la Western Australian Health Promotion Foundation. On dit et je cite:

Les fabricants de tabac ont bien ciblé leurs commandites. Nous estimons que les fumeurs sont 1,8 fois plus susceptibles de participer à des événements autrefois commandités par les compagnies de tabac qu'à d'autres événements. Ces commandites offrent donc une excellente occasion de lancer des messages antitabac et autres aux groupes à risque.

Nous avons donc à apprendre de leurs méthodes de promotion et de leurs aptitudes à atteindre différents groupes-cibles.

On ajoute:

On sait que les spectateurs et les participants particulièrement d'activités sportives ont des habitudes de vie nuisibles pour la santé, en ce qui concerne l'usage du tabac, la consommation d'alcool et la protection solaire.

La protection solaire est un problème particulier en Australie parce que les gens ont la peau claire. Je poursuis:

Si l'on cible judicieusement les commandites de promotion de la santé, l'état de santé des spectateurs et des participants d'activités sportives devrait s'améliorer à long terme.

[Français]

M. Côté faisait référence au courage de cette fondation de financer des événements sportifs dans une forme qui n'est peut-être pas tout à fait classique. Effectivement, une fondation gérée par les gens du milieu va prendre ce genre de risque et devrait tirer profit de l'habileté de l'industrie du tabac, même s'ils nous disent qu'ils ne connaissent rien du comportement des jeunes et qu'ils n'ont pas fait d'étude pour le comprendre.

L'expérience australienne montre que les événements commandités par l'industrie du tabac rejoignaient vraiment des gens qui ont un certain profil de risque, entre autres dans le domaine sportif. Le fait de ne pas tenir compte de l'expérience de l'industrie du tabac dans le domaine de la commandite et de se retirer de tous les événements que l'industrie commanditait serait une perte pour une future fondation.

L'industrie — on ne le saura jamais officiellement — avait de très bonnes analyses pour décider d'appuyer tel type d'événement ou tel autre en termes de leur popularité. M. Côté l'a dit, ils recherchaient des retombées positives à partir de leur commandite et de l'exposition dans les médias. Ce sont des événements populaires et recherchés. C'est ce que les messages de santé doivent rechercher aussi. Au lieu de se dissocier complètement de la popularité des événements, il faut bâtir là-dessus, il me semble, pour transporter d'une façon nouvelle des messages de santé auprès des jeunes et de la population du Canada ou du Québec.

**Le président:** Je vous remercie, docteur Poirier et monsieur Côté. Je m'excuse de vous avoir fait patienter quelques heures.



*[English]*

The problem is that the Senate sat several hours longer than we expected it to today, and committees are not permitted to sit while the Senate is sitting.

Thank you both very much for an extremely interesting and valuable contribution to this discussion.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Malheureusement, le Sénat a siégé beaucoup plus longtemps que prévu aujourd'hui et les comités n'ont pas été autorisés à se réunir avant l'ajournement du Sénat.

Nous vous remercions beaucoup d'avoir contribué de façon extrêmement intéressante et précieuse à notre discussion.

La séance est levée.

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 13, 1998

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill S-13, to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation, met this day at 3:50 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

*[English]*

**The Chairman:** Colleagues, we will now continue our consideration of Bill S-13, Tobacco Industry Responsibility bill, sponsored by Senator Kenny and Senator Nolin.

We are starting late this afternoon as there was an unexpected vote in the Senate. We will have time, I hope and expect, to hear all the witnesses that we had intended to hear and, if it is your wish, proceed with the clause-by-clause study of the bill and decide how we wish to dispose of it.

We will hear from representatives of Statistics Canada. They will be followed by what is referred to as a "technical panel" consisting largely of legal experts on the constitutional, procedural and corporate governance aspects of this bill.

Our final witnesses will be the co-sponsors, Senator Kenny and Senator Nolin.

Our first witnesses this afternoon are representatives of Statistics Canada, namely, Ms Lecily Hunter, who is the project manager of the survey on smoking in Canada, and Mr. Gary Catlin, the director of health statistics.

During the 12 hours or so that we have studied this bill, we have heard many statistics from many sources on many subjects. Some of the statistics may have been dubious, all of them were matters of contention. We expect you to settle these problems and clarify these matters for the committee and for the public who are watching us.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 13 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi S-13, constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie, se réunit aujourd'hui à 15 h 50 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

*[Traduction]*

**Le président:** Chers collègues, nous allons continuer notre étude du projet de loi S-13, le projet de loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac, parrainé par le sénateur Kenny et le sénateur Nolin.

Nous commençons en retard cet après-midi parce qu'il y a eu un vote imprévu au Sénat. J'espère et je pense que nous aurons le temps d'entendre tous les témoins que nous avons prévu d'entendre et, si vous le souhaitez, de passer à l'étude article par article de ce projet de loi et de voir quelle décision nous voulons prendre à ce sujet.

Nous allons entendre des représentants de Statistique Canada. Ils seront suivis par ce qu'on appelle une «table ronde technique», composée principalement de spécialistes des aspects juridiques du projet de loi relatifs à la constitution, à la procédure et à la régie des sociétés.

Nos derniers témoins seront les deux parrains du projet de loi, le sénateur Kenny et le sénateur Nolin.

Nos premiers témoins de cet après-midi sont des représentants de Statistique Canada, Mme Lecily Hunter, qui est gestionnaire de l'enquête sur le tabagisme au Canada, et M. Gary Catlin, directeur des statistiques sur la santé.

Au cours de la douzaine d'heures d'étude que nous avons consacrées à ce projet de loi, on nous a présenté de nombreuses statistiques portant sur de nombreux sujets et venant de nombreuses sources différentes. Certaines de ces statistiques étaient peut-être un peu douteuses et toutes portaient à controverse. Nous pensons que vous pourrez régler ces problèmes et clarifier ces questions à l'intention du comité et du public qui nous regarde.

I do not think that there is another government agency that enjoys, with good reason, the level of confidence and respect in this country that Statistics Canada does for the professionalism and competence of its work. The confidence and respect that it enjoys is not confined to Canada. Statistics Canada is recognized as a world leader in this field. With that introduction, we are expecting great things from you this afternoon.

Please proceed.

**Ms Lecily Hunter, Project Manager of the Survey on Smoking in Canada, Statistics Canada:** Honourable senators, Statistics Canada has been conducting smoking surveys since 1966, for the most part at the request of Health Canada. We have been doing annual surveys on smoking alone from 1966 until the mid-1970s and then, starting in the mid-1970s, smoking became one topic in broader-based general health surveys.

Starting in 1994, the National Population Health Survey was an initiative begun by Statistics Canada with funding from other government departments through Treasury Board, and that is now being conducted every two years. That is our regular program now for monitoring smoking on a regular basis. Again, it is a general health survey and smoking is one topic on the survey. I will talk about two aspects. First, the historical trend in smoking for the total population and then, second, I will focus on the 15- to 19-year olds.

Overall in Canada, for the 15-plus population, we saw a substantial decline from the 1966 beginning of our data collection until the early 1980s. The smoking proportion went from 45 per cent down to 35 per cent. From about 1986 to 1994, the proportion of smokers remained relatively stable, at about 30 per cent or 31 per cent according to all of our surveys. In the last two years for which we have data, 1995 and 1996, the rates were lower, at 26 per cent and 27 per cent.

Throughout the last 20 years males have always smoked for than females. However, one thing that has changed substantially is that, in the 1960s, there was a huge gap between the rate for males and the rate for females, whereas down to the last 10 years or so that gap has narrowed substantially to about 5-per-cent difference. There is data in the chart attached to the handout if you wish to examine the trend lines.

These trends have not been completely consistent in the different age groups. One of the age groups that is quite different is the 15- to 19-year olds. Between the mid-1960s and the mid-1970s, the percentage of youth that was smoking went up from 32 per cent to 37 per cent. From then until 1990, the rates decreased to a low of about 21 per cent. Over the last few years there has been an increase up to the current level of about 25 per cent.

Je ne pense pas qu'il existe un autre organisme gouvernemental jouissant, à juste titre, d'autant de confiance et de respect dans notre pays que Statistique Canada pour son professionnalisme et sa compétence. Ce n'est pas seulement au Canada qu'on lui accorde cette confiance et ce respect. On considère Statistique Canada dans le monde entier comme un chef de file dans son domaine. Cela dit, nous attendons de grandes choses de votre part cet après-midi.

Je vous en prie, vous pouvez commencer.

**Mme Lecily Hunter, gestionnaire de l'Enquête sur le tabagisme au Canada, Statistique Canada:** Honorables sénateurs, Statistique Canada fait des enquêtes sur le tabagisme, réalisées pour la plupart à la demande de Santé Canada, depuis 1966. Nous avons fait des enquêtes portant exclusivement sur le tabagisme de 1966 au milieu des années 70 puis, à partir de cette époque, le tabagisme est devenu un des sujets étudiés dans des enquêtes de portée plus large concernant, de façon générale, la santé de la population.

Depuis 1994, Statistique Canada effectue l'Enquête nationale sur la santé de la population qui est financée par plusieurs autres ministères par le truchement du Conseil du Trésor; cette enquête est maintenant réalisée tous les deux ans. C'est désormais notre programme normal pour l'observation de l'évolution du tabagisme. Je le répète, c'est une enquête sur la santé de la population, et le tabagisme n'est qu'un des sujets sur lesquels elle porte. Je parlerai de deux aspects. Premièrement l'évolution historique du tabagisme pour l'ensemble de la population; puis, deuxièmement, je mettrai l'accent sur les personnes âgées de 15 à 19 ans.

Dans l'ensemble, au Canada, nous avons constaté une forte baisse chez les plus de 15 ans depuis que notre collecte de données a commencé en 1966 jusqu'au début des années 80. La proportion de fumeurs est passée de 45 p. 100 à 35 p. 100. D'environ 1986 à 1994, la proportion de fumeurs est restée relativement stable, oscillant entre 30 p. 100 et 31 p. 100 d'après toutes nos enquêtes. Au cours des deux dernières années pour lesquelles nous avons des données, 1995 et 1996, ces taux étaient plus faibles, se situant à 26 p. 100 et 27 p. 100.

Tout au long des 20 dernières années, le tabagisme a toujours été plus répandu chez les hommes que chez les femmes. Une chose qui a toutefois fortement changé est qu'en 1960, il y avait un énorme écart entre le taux des hommes et celui des femmes, alors que depuis une dizaine d'années, cet écart a fortement diminué pour n'être plus que d'environ 5 p. 100. Si vous voulez examiner les tendances, vous trouverez des données à ce sujet dans le tableau joint aux documents qui vous ont été remis.

Ces tendances ne s'appliquent pas uniformément à tous les groupes d'âge. Un qui est tout à fait différent est celui des 15 à 19 ans. Entre le milieu des années 60 et le milieu des années 70, le pourcentage des jeunes qui fumaient est passé de 32 p. 100 à 37 p. 100. Ensuite, jusqu'en 1990, il a diminué pour atteindre son niveau le plus bas, 21 p. 100 environ. Ces dernières années, ce taux a augmenté pour atteindre le niveau actuel de 25 p. 100 environ.



As with the total population, there has been a gap between males and females. However, in the 15- to 19-year-old segment, the female proportion of smokers is now higher than the male proportion. The gap is not large, anywhere from two to five percentage points.

Another aspect of smoking which we have looked at is the evolution of how people begin smoking and their patterns of quitting. We know that about 85 per cent of people begin smoking between the ages of 12 and 17. A fairly small rate of 5 per cent begin smoking below the age of 12, and 10 per cent begin smoking after the age of 17, mostly between the ages of 18 and 24.

Approximately half of all smokers between the ages of 15 and 24 report making repeated attempts to quit smoking. The attempts at quitting seem to drop off a little bit as the age increases, with 40 per cent of people in the 25-to-64 age group reporting attempts to quit and only 30 per cent of people aged 65 and over reporting attempts to quit.

The survey data from the National Population Health Survey shows that there is a strong relationship between the age at which a person starts smoking and the number of years that they smoke, as well as their likelihood of quitting smoking. I gave one example in the handout where, if a person begins smoking at the age of 17, that person is twice as likely to quit smoking as someone who began smoking at the age of 12. Also, someone who begins smoking at the age of 17 will smoke, on average, for 17 years, whereas someone who begins smoking at the age of 12 will smoke, on average, for 21 years.

The reasons that most young people give for starting to smoke is generally related to peer pressure; that is their family or their friends smoke. Studies from the 1986 survey on smoking clearly indicated an increased likelihood of smoking, particularly if your parents or a sibling smoke.

The reasons people give for quitting smoking also differ by age. Youth are more likely to cite cost as a reason for quitting smoking, whereas older people are more likely to cite either future or current health concerns as a reason for quitting smoking.

The implications of this information for young people are at least threefold.

First, if people can get past the age of 17 without beginning to smoke, the likelihood is that they will never become smokers.

Second, if the age at which a person starts smoking is delayed by even a year or two, this will increase the likelihood that they will later quit smoking, and it will also reduce the total number of years that they smoke.

Third, programs aimed at preventing young people from starting to smoke or to help them quit should be oriented to the specific concerns which get young people started smoking and which make it difficult for them to quit.

Comme pour l'ensemble de la population, il y a un écart entre les deux sexes. Toutefois, chez les 15 à 19 ans, il y a plus de filles que de garçons qui fument. L'écart n'est pas grand et se situe entre 2 et 5 p. 100.

Nous avons également examiné l'évolution de l'âge auquel les gens commencent à fumer et les tendances en ce qui concerne ceux qui cessent de fumer. Nous savons qu'environ 85 p. 100 des fumeurs ont commencé entre 12 et 17 ans. Ceux qui commencent avant l'âge de 12 ans représentent une proportion relativement faible de 5 p. 100, et 10 p. 100 commencent à fumer après l'âge de 17 ans, le plus souvent entre 18 et 24 ans.

Approximativement la moitié des fumeurs âgés de 15 à 24 ans déclarent avoir essayé à plusieurs reprises de cesser de fumer. Le nombre de tentatives semble diminuer un peu avec l'âge, puisque 40 p. 100 des 25 à 64 ans déclarent avoir essayé de s'arrêter, mais seulement 30 p. 100 des personnes de plus de 65 ans.

Les données issues de l'enquête nationale sur la santé révèlent qu'il existe une étroite corrélation entre l'âge auquel une personne commence à fumer et le nombre des années pendant lesquelles elle fume, ainsi que la probabilité qu'elle cesse de fumer. Dans le document qui vous a été remis, j'indique, à titre d'exemple, que si une personne commence à fumer à l'âge de 17 ans, elle a deux fois plus de chances d'arrêter de fumer qu'une personne qui a commencé à l'âge de 12 ans. De même, quelqu'un qui commence à fumer à l'âge de 17 ans fumera, en moyenne, pendant 17 ans, alors que quelqu'un qui commence à fumer à l'âge de 12 ans fumera, en moyenne, pendant 21 ans.

Les raisons pour lesquelles la plupart des jeunes gens disent qu'ils ont commencé à fumer concernent généralement les pressions exercées par leur entourage, c'est-à-dire le fait qu'un ou plusieurs membres de leur famille ou que leurs amis fument. L'enquête de 1986 sur le tabagisme a révélé clairement qu'il y a plus de chances que quelqu'un fume si ses parents ou un des autres enfants sont fumeurs.

Les raisons données pour avoir arrêté de fumer varient également selon l'âge. Les jeunes citent plus souvent le coût des cigarettes, alors que les personnes âgées disent plus souvent qu'elles sont incitées à cesser de fumer par leurs préoccupations au sujet de leur santé actuelle ou future.

On peut tirer au moins trois conclusions de ces renseignements.

Premièrement, quelqu'un qui franchit l'âge de 17 ans sans commencer à fumer a de fortes chances de ne jamais devenir fumeur.

Deuxièmement, si l'âge auquel une personne commence à fumer est retardé d'un an ou deux, il y aura plus de chances qu'elle cesse un jour de fumer, et le nombre total d'années pendant lesquelles elle fumera sera également réduit.

Troisièmement, les programmes visant à empêcher les jeunes de commencer à fumer ou à les aider à arrêter de fumer devraient être axés sur les raisons pour lesquelles ils commencent à fumer et sur celles qui font qu'ils ont du mal à arrêter.

**The Chairman:** Thank you very much. That is very helpful. It gives us an authoritative and objective number which we can deal with.

**Senator Nolin:** We heard yesterday that the percentage of smokers among Quebec youth includes regular as well as occasional smokers. Do you draw that kind of distinction in your numbers, or do your numbers relate only to regular smokers?

**Ms Hunter:** Most of this data refers to both daily smokers and occasional smokers. In earlier surveys, generally only daily smoking statistics were collected. However, for about the past 15 years we have asked specifically whether people are daily smokers or occasional smokers and we collect both figures.

**Senator Nolin:** You aggregate that into one number?

**Ms Hunter:** Yes.

**Senator Nolin:** Your figures refer to the age group 15 to 19. The numbers provided to us yesterday refer to the age group under 13 and extend to the age group over 17. It is a larger group.

**Ms Hunter:** Yes.

**Senator Nolin:** Did you have access to those numbers?

**Ms Hunter:** I did not.

**Senator Nolin:** I will give you the exact figure. The number of smokers in Quebec doubled between 1991 and 1996 from 19 per cent to 38 per cent.

Would you care to comment on that?

**Ms Hunter:** We have two surveys that collect information on people below age 15. The National Population Health Survey collects information on young people, down to age 12. In 1994, through the school system, we collected information on children aged 10 to 14.

From the youth-smoking survey, I know that the national figure in Canada for the 10- to 14-year olds was about 7 per cent.

**Senator Nolin:** Was 1996 the last year you conducted a survey?

**Ms Hunter:** The 1996 survey only goes down to age 15.

**Senator Nolin:** Would you assume it is steady at 7 per cent since 1994?

**Ms Hunter:** We have no data on that whatsoever.

**Senator Nolin:** We have a problem. We must reconcile those numbers. We could conclude that the number of smokers under the age of 15 has dramatically increased, which is possible. There are reasons for a survey being inaccurate. However, from the numbers we have, we can conclude that it is dramatically high in Quebec.

**Le président:** Merci beaucoup. C'est très utile. Ces explications nous donnent des chiffres objectifs qui font autorité et dont nous pouvons nous servir.

**Le sénateur Nolin:** Nous avons entendu hier que, parmi les jeunes gens qui fument au Québec, certains fument régulièrement et d'autres sont des fumeurs occasionnels. Faites-vous une distinction de ce genre dans vos statistiques ou concernent-elles seulement les fumeurs réguliers?

**Mme Hunter:** La plupart de ces données concernent aussi bien les gens qui fument tous les jours que les fumeurs occasionnels. Dans nos premières enquêtes, nous collections généralement seulement des données sur l'usage quotidien du tabac. Toutefois, depuis une quinzaine d'années, nous demandons expressément aux répondants s'ils fument tous les jours ou occasionnellement et nous collectons ces deux types de statistiques.

**Le sénateur Nolin:** Vous les regroupez?

**Mme Hunter:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Vos chiffres concernent le groupe d'âge des 15 à 19 ans. Les chiffres qui nous ont été donnés hier concernent aussi ceux qui ont moins de 13 ans et plus de 17 ans. C'est un groupe plus grand.

**Mme Hunter:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Avez-vous eu accès à ces chiffres?

**Mme Hunter:** Non.

**Le sénateur Nolin:** Je vais vous donner le chiffre exact. Le nombre de fumeurs au Québec a doublé de 1991 à 1996, passant de 19 p. 100 à 38 p. 100.

Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**Mme Hunter:** Nous avons deux enquêtes qui collectent des renseignements sur les gens de moins de 15 ans. L'enquête nationale sur la santé de la population collecte des renseignements sur les jeunes gens à partir de l'âge de 12 ans. En 1994, par le truchement des écoles, nous avons collecté des renseignements sur les enfants âgés de 10 à 14 ans.

D'après l'enquête sur les jeunes fumeurs, je sais qu'environ 7 p. 100 des enfants âgés de 10 à 14 ans fument au Canada.

**Le sénateur Nolin:** La dernière année sur laquelle vous avez réalisé une enquête était-elle 1996?

**Mme Hunter:** L'enquête de 1996 ne descend pas en dessous de 15 ans.

**Le sénateur Nolin:** Pensez-vous que ce taux de 7 p. 100 est constant depuis 1994?

**Mme Hunter:** Nous n'avons absolument aucune donnée à ce sujet.

**Le sénateur Nolin:** Cela nous pose un problème. Nous devons concilier ces chiffres. Nous pourrions conclure que le nombre de fumeurs âgés de moins de 15 ans a augmenté très fortement, ce qui est possible. Il y a plusieurs raisons qui peuvent faire qu'une enquête soit inexacte. Toutefois, d'après les chiffres que nous avons, nous pouvons conclure que le taux est extrêmement élevé au Québec.



**Senator Kenny:** Given that the Tobacco Act which was passed last year defined “minors” in a specific way, is there any likelihood that, in the future, Statistics Canada will be gathering data to conform with the act in order that we will be able to measure the performance of the act? Obviously, you could not predict what would be in the Tobacco Act, but now that you know how the Tobacco Act defines a minor, do you anticipate that your agency will be changing the way it measures smokers?

**Ms Hunter:** As I mentioned earlier, the National Population Health Survey does go down to age 12 for smoking data. The problem is that measuring that sort of information on younger children requires a different methodology than we normally use for our surveys, which is interviewing either in the home or by telephone. Both personal interviews in the home and interviews by telephone are somewhat problematic with younger children. If the interview is in the home, the parents are generally listening and children are not likely to admit to things their parents do not know about. If the interview is over the telephone, the chances are not good that we will be allowed to speak to someone under the age of 12 and ensure that they understand the questions.

**Senator Kenny:** I know that Statistics Canada recognizes the seriousness of the problem and the importance of having accurate information on it to deal adequately with the problem. How would you propose that information be gathered so that we can have an understanding of the complete picture, given that we have heard evidence that some decisions are made as early as the age of six, and given that we have also heard evidence that 9- and 10-year-olds smoke?

**Ms Hunter:** The most reliable methodology that we have found for collecting information on very young children is to go through the school system and administer the questionnaires in the classroom. The problem with doing that is that it requires a lot of administrative negotiations with the school boards to get everything in place. It is something that we would not necessarily want to do every year, but on a fairly regular basis. It is just a question of getting everything in place to make that happen.

[Translation]

**Senator Lavoie-Roux:** My questions have already been asked more or less by my colleagues because I was wondering how data were collected. It is easy to establish how many children complete their primary, secondary or university schooling because diplomas or certificates are granted.

To me, it was really an important issue to know to what extent your statistics could be trusted — I don't say that in a negative way — since the methods used for data collection are fairly weak. Most of my questions have already been answered.

**Le sénateur Kenny:** Étant donné que la Loi sur le tabac, qui a été adoptée l'année dernière, donnait une définition précise des «mineurs», peut-on s'attendre à ce qu'à l'avenir, Statistique Canada collecte des données en fonction de la loi afin que nous puissions mesurer les effets de celle-ci? De toute évidence, vous ne pouviez pas prévoir ce qui allait figurer dans cette loi, mais maintenant que vous savez comment on y définit un mineur, vous attendez-vous à ce que votre organisme modifie la façon dont il mesure le nombre de fumeurs?

**Mme Hunter:** Comme je l'ai mentionné précédemment, l'enquête nationale sur la santé de la population collecte des données sur l'usage du tabac à partir de l'âge de 12 ans. Le problème est que, pour obtenir ce genre de renseignements sur les jeunes enfants, les méthodes requises sont différentes de celles que nous utilisons normalement pour nos sondages, c'est-à-dire les entrevues avec des gens au téléphone ou à leur domicile, ce qui pose des problèmes dans les deux cas avec les jeunes enfants. Si on les interroge à leur domicile, les parents assistent généralement à l'entrevue, et il y a peu de chances que les enfants avouent des choses dont leurs parents ne sont pas au courant. Si on veut les interroger par téléphone, il y a peu de chances qu'on nous autorise à parler à quelqu'un de moins de 12 ans et à nous assurer qu'il comprend les questions.

**Le sénateur Kenny:** Je sais que Statistique Canada comprend combien le problème est grave et combien il est important d'avoir des renseignements précis sur ce problème pour pouvoir y faire face de façon appropriée. Comment proposeriez-vous de collecter ces renseignements afin que nous puissions avoir une bonne idée de la situation dans son ensemble, étant donné que certains nous ont indiqué que certaines décisions sont prises à un âge aussi bas que six ans et que des enfants de neuf ans et dix ans fument?

**Mme Hunter:** La méthode la plus fiable que nous avons trouvée pour collecter des renseignements sur les enfants très jeunes est de passer par les écoles et de faire remplir le questionnaire en classe. Le problème que cela pose est que nous devons avoir de multiples négociations administratives avec les commissions scolaires pour prendre toutes les dispositions nécessaires. C'est quelque chose que nous ne voudrions pas nécessairement faire chaque année, mais plutôt de façon assez régulière. Il s'agit simplement de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que cela puisse se faire.

[Français]

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Les questions ont été posées plus ou moins par mes collègues parce que je me demandais comment on procédait à la cueillette des statistiques. Si on veut savoir combien d'enfants complètent leur cours primaire, leur cours secondaire ou leur cours universitaire, c'est facile à obtenir parce qu'il y a des diplômes ou des certificats qui sont accordés.

C'était vraiment pour moi une question importante, c'est-à-dire jusqu'à quel point on pouvait se fier — je ne le dis pas dans un sens péjoratif — à vos statistiques puisque les méthodes de cueillette de données sont assez anémiques. J'ai eu une bonne partie de mes réponses.

[English]

With the methods you use, do you believe that we can trust the data? Are you sure that it is accurate?

**Ms Hunter:** I think the data is reliable. When selecting samples, we select a sample of households and then choose one person per household to respond to the survey. The data collection is done over the telephone for some surveys, and through personal interviews for other surveys.

The sample sizes are very large, generally 12,000, as was the sample for the National Population Health Survey, of which at least 1,200 are in the 15- to 19-year-old age group. In terms of statistical reliability, our sample is large enough that we can have a great deal of confidence in the estimates.

Generally, our surveys get, approximately, an 85-per-cent-response rate, which is an indication that non-response is not a factor. We are not missing out on people who are not responding to the survey and who have different characteristics from those who do.

Overall, we are confident that the data we are presenting here are reliability.

**Senator Lavoie-Roux:** A child can certainly admit to smoking, but can you get clear information from that child about the regularity of his or her habit of smoking?

**Ms Hunter:** We generally ask whether they currently smoke. We then ask questions about how many cigarettes per day they smoke, or how many cigarettes they have smoked within a 30-day period. In the past, especially for the youth smoking survey where it was targeted at a younger age group, we asked the questions in a different way from how we would ask them of an older child because we must ensure that the language is simple enough for them to understand. After all, they do not have the same language skills as older teenagers or young adults.

**Senator Butts:** If I take your reliable studies that say that most young people stop smoking because of cost, would it not then follow that a bill such as this, or another bill that increases the price, would stop someone smoking?

**Ms Hunter:** I cannot make that judgment. I just know that when we asked people why they started smoking, most of them said it was as a result of things to do with peer pressure, that their friends influenced them more than anything else.

**Senator Butts:** But you did say that cost is more important to them than health considerations.

**Ms Hunter:** Definitely cost is more important.

**Senator Butts:** To focus on the health issues would not as much of a deterrent as an increase in cost.

[Traduction]

Pensez-vous que nous pouvons nous fier aux statistiques que vous collectez avec les méthodes que vous utilisez? Êtes-vous sûre qu'elles sont exactes?

**Mme Hunter:** Je pense qu'on peut se fier à ces statistiques. Pour les échantillons, nous sélectionnons un échantillon de foyers et nous choisissons ensuite une personne par foyer pour répondre à l'enquête. La collecte des données se fait par téléphone pour certaines enquêtes et au moyen d'entrevues individuelles pour d'autres enquêtes.

Nos échantillons contiennent un très grand nombre de personnes, généralement 12 000, comme cela a été le cas pour l'Enquête nationale sur la santé de la population, et au moins 1 200 d'entre elles font partie du groupe d'âge des 15 à 19 ans. Pour ce qui est de sa fiabilité statistique, notre échantillon est assez important pour que nous puissions accorder une grande confiance aux estimations.

En général, le taux de réponse à nos enquêtes est d'environ 85 p. 100, ce qui indique que le nombre de gens qui ne répondent pas ne fausse pas les résultats. Malgré les gens qui ne répondent pas à l'enquête, nous ne négligeons pas ceux qui ont des caractéristiques différentes de ceux qui y répondent.

Dans l'ensemble, nous sommes convaincus que les statistiques que nous présentons ici sont fiables.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Un enfant peut certainement reconnaître qu'il fume, mais pouvez-vous obtenir des indications claires de cet enfant pour savoir s'il fume régulièrement?

**Mme Hunter:** Nous demandons généralement aux répondants s'ils fument actuellement. Nous leur demandons ensuite combien de cigarettes ils fument par jour ou ont fumé au cours des 30 derniers jours. Par le passé, surtout pour l'enquête sur les jeunes fumeurs, qui ciblait un groupe de gens plus jeunes, nous posions des questions différentes de celles que nous aurions posées à des enfants plus vieux, parce que nous devons faire en sorte que leur formulation soit assez simple pour qu'ils les comprennent. Après tout, ils n'ont pas les mêmes habiletés langagières que les adolescents plus âgés ou les jeunes adultes.

**Le sénateur Butts:** Ne pourrait-on pas déduire de vos études fiables selon lesquelles la plupart des jeunes gens cessent de fumer à cause du coût des cigarettes qu'un projet de loi comme celui-ci, ou un autre projet de loi augmentant ce prix, les amènerait à cesser de fumer?

**Mme Hunter:** Je ne peux pas me prononcer sur cette question. Je sais simplement que quand nous avons demandé aux gens pourquoi ils avaient commencé à fumer, la plupart d'entre eux ont dit que c'était à cause des pressions exercées par leur entourage, surtout à cause de l'influence de leurs amis.

**Le sénateur Butts:** Mais vous avez dit que pour eux, le coût est plus important que les considérations liées à la santé.

**Mme Hunter:** Le coût est assurément plus important.

**Le sénateur Butts:** Mettre l'accent sur les questions de santé ne serait pas un facteur de dissuasion aussi efficace qu'une augmentation du prix.



**Ms Hunter:** If the price were increased, you would have people stopping to smoke sooner, but I cannot say how it would affect their starting.

**Senator Butts:** We were told at some point yesterday that more of the young people who start are from low-income families, which would augment this argument.

**Senator LeBreton:** I will concentrate on the 15-to-19 age group. You show that, from the mid-1960s to the mid-1970s, the percentage of youth who smoked increased from 32 per cent to 37 per cent. There was then a dramatic decrease to a low of 21 per cent in the early 1990s. Then, between 1991 and 1996, there was an increase to the current level, which looks like it has levelled off at 25 per cent.

You also state that young people smoke mostly because of peer pressure — their siblings smoke, their parents smoke, their friends smoke — and yesterday we heard there is also a certain element of risk-taking and rebelliousness involved. If that is the case, and if the incentive to quit is mostly cost, do your data show what impact, if any, advertising and sponsorship have in young people starting to smoke?

**Ms Hunter:** I do not have any good answer to that question because I have not really looked at the data. In the youth-smoking survey, they did ask some questions about brand recognition, and Health Canada has done some analysis on that. Since I have not seen it myself, I cannot answer the question.

**Senator LeBreton:** Obviously, in order to elicit the responses as to why people start to smoke, there would be some questions as to whether they are influenced by sponsorship or advertising, and we heard that yesterday as well.

We heard an interesting presentation from a doctor who said that there really is an element of society who are risk-takers and who are rebellious, and we shared some stories regarding the fact that the more you tell someone of a certain age not to do something, the more he or she is inclined to do it.

That is rather curious, in view of the intent of this bill.

**Ms Hunter:** One of the studies arising from the National Population Health Survey, because it collects data on other aspects of health, showed a relation between smoking and self-esteem, which may be another aspect of the peer-pressure issue.

**Senator LeBreton:** Then again, advertising does not necessarily equate with self-esteem.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** You state in your report that your data come from interviews which are mostly done over the telephone. Do you think that the results are reliable? I had some involvement with Statistics Canada. I did many telephone interviews to fill out questionnaires. In our community, we have 11 000 members in

**Mme Hunter:** Si le prix était augmenté, il y a des gens qui s'arrêteraient de fumer plus rapidement, mais je ne peux pas dire quel effet cela aurait sur le fait de commencer à fumer.

**Le sénateur Butts:** On nous a dit hier que les jeunes gens qui commencent à fumer appartiennent majoritairement à des familles à faible revenu, ce qui donnerait plus de poids à cet argument.

**Le sénateur LeBreton:** Je vais me concentrer sur le groupe des 15 à 19 ans. Vous montrez que, du milieu des années 60 au milieu des années 70, le pourcentage des jeunes qui fumaient est passé de 32 à 37 p. 100. Il y a ensuite eu une chute brutale jusqu'à ce que le niveau le plus bas, 21 p. 100, soit atteint au début des années 90. Ensuite, de 1991 à 1996, il y a eu une augmentation jusqu'au niveau actuel, qui semble s'être stabilisé à 25 p. 100.

Vous déclarez également que les jeunes gens fument surtout à cause des pressions exercées par leur entourage — leurs parents fument, les autres enfants fument, leurs amis fument — et, hier, nous avons entendu dire qu'ils le font aussi parce qu'ils veulent, dans une certaine mesure, prendre des risques et se rebeller. Si c'est le cas, et si c'est surtout le prix des cigarettes qui les incite le plus à arrêter, vos statistiques indiquent-elles dans quelle mesure la publicité et la commandite contribuent à inciter les jeunes gens à commencer à fumer?

**Mme Hunter:** Je ne peux donner aucune réponse satisfaisante à cette question parce que je n'ai pas réellement examiné les statistiques. Dans l'enquête sur les jeunes fumeurs, il y avait des questions portant sur la reconnaissance des marques, et Santé Canada a également analysé la situation. Je ne suis pas personnellement au courant des détails, je ne peux pas répondre à cette question.

**Le sénateur LeBreton:** De toute évidence, pour obtenir des réponses indiquant pourquoi les gens commencent à fumer, il faudrait leur demander s'ils sont influencés par la commandite ou la publicité, et nous avons également entendu parler de cela hier.

Un médecin nous a présenté un exposé intéressant. Il a dit que, dans la société, il y a réellement un certain nombre de gens qui veulent prendre des risques et se rebeller, et nous avons échangé des anecdotes au sujet du fait que plus on dit à quelqu'un d'un certain âge de ne pas faire quelque chose, plus il a tendance à le faire.

C'est assez intéressant, vu l'objet de ce projet de loi.

**Mme Hunter:** Une des études effectuées à partir des résultats de l'enquête nationale sur la santé de la population, qui collecte des données à propos d'autres aspects de la santé, a montré qu'il existait un rapport entre le fait de fumer et l'estime de soi, ce qui est peut-être une autre facette de la question des pressions exercées par l'entourage.

**Le sénateur LeBreton:** Mais, là encore, la publicité n'est pas nécessairement la même chose que l'estime de soi.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Dans votre rapport, vous dites que les données de vos statistiques proviennent d'entrevues faites la plupart par téléphone. Est-ce que vous pensez que ce sont des résultats fiables? J'ai été impliquée avec Statistique Canada. J'ai fait plusieurs téléphones pour remplir des formulaires. Une

our community center. I am very close to them. When they answered me in person, they said they were tired. People don't take it seriously when they are interviewed over the telephone. They want to cut it short, they don't have time to do it. My feeling was that such statistics were not reliable.

In your testimony, you claim that female teenagers smoke more than male teenagers. Do you have any data on the social background of those young people? There are family and social problems. Do those girls live in foster homes? Have they quit school, are they leading a normal daily life? Do they come from divorced families? Do you have such data to be able to understand why at some point in time they start smoking, even when they know that there is a risk? Does anybody tell them that cigarette smoking makes them prone to disease?

Yesterday, I heard a physician say that cigarettes do not cause cancer but other diseases. I'd like to know if you have any statistics on that and if your data is reliable. You consider that the answers you get over the phone are important.

[English]

**Ms Hunter:** There were quite a few questions there. I will try to ensure that I answer them all.

First, our telephone interviewers are extremely skilled at making people feel comfortable in choosing times that are most convenient to them, in ensuring that they feel comfortable in understanding that it is Statistics Canada and that we are not trying to impose on their time, and that we will treat their data with complete confidentiality. Our impression is that people do feel quite comfortable in dealing with us and we do make an effort to ensure that the time is convenient for them to reply to the surveys.

As to the types of households these people come from, because it is almost always a household-based interview, it will only cover those who are living in some kind of a home. People who are homeless, for example, will not be covered by these surveys. However, standard households, or households with divorced parents, or foster homes, or whatever, all these types of different variations on households, are covered in the survey.

I am not sure of the extent of the data analysis that has been done.

Perhaps Mr. Catlin has something to say on that.

**Mr. Gary Catlin, Director of Health Statistics, Statistics Canada:** Various pieces of data are available to us. When you are looking at 15- to 19-year olds and you break that down by males and females, and further break it down by the different types of households, you end up with a very small group, and the smaller the group, the less reliability you can have in your data.

population de 11 000 membres dans notre communauté fait partie de notre centre communautaire. Je suis très proche d'eux. Quand ils me répondaient en personne, ils me disaient qu'ils étaient fatigués. La personne qui est interviewée par téléphone n'est pas sérieuse. Elle veut quitter, elle n'a pas de temps. J'ai jugé que ces statistiques n'étaient pas fiables.

Dans votre témoignage, vous avancez que les adolescentes fument plus que les garçons. Avez-vous des statistiques concernant la provenance du milieu social de ces jeunes? Vous avez les problèmes familiaux et sociaux. Est-ce que ces adolescentes vivent dans des maisons d'accueil? Sont-ce des adolescentes qui ont quitté l'école, qui sont à l'abri de la vie quotidienne? Ces adolescentes viennent-elles de familles divorcées? Est-ce que vous avez ces statistiques pour pouvoir comprendre pourquoi à un certain moment elles commencent à fumer, même si elles savent qu'il y a un risque. Est-ce que quelqu'un leur dit qu'en fumant la cigarette, il y a des risques de maladie?

Hier j'ai entendu un docteur dire que la cigarette ne provoque pas le cancer mais d'autres maladies. J'aimerais savoir si vous avez des statistiques là-dessus et si les données statistiques que vous avez sont fiables. Vous donnez de l'importance aux réponses données par téléphone.

[Traduction]

**Mme Hunter:** Il y avait-là beaucoup de questions. Je vais m'efforcer de répondre à toutes.

Premièrement, les personnes qui réalisent les sondages téléphoniques savent extrêmement bien mettre les gens à l'aise en choisissant le moment qui leur convient le mieux, en s'assurant qu'ils comprennent bien que c'est Statistique Canada qui les interroge, que nous essayons de ne pas abuser de leur temps et que nous traiterons leurs réponses de façon totalement confidentielle. Nous avons l'impression que les gens sont tout à fait à l'aise dans leurs rapports avec nous et nous faisons un effort pour nous assurer qu'ils peuvent répondre à nos questions à un moment qui leur convient.

Pour ce qui est du type de foyers d'où viennent ces gens, comme les entrevues sont presque toujours réalisées en contactant des foyers, elles couvrent seulement les gens qui ont un domicile d'une nature ou d'une autre. Les sans-abri, par exemple, ne seront pas couverts par ces enquêtes. Toutefois, les foyers normaux, ou ceux de parents divorcés, ou les foyers d'accueil, ou je ne sais quoi encore, toutes les sortes différentes de foyers qui existent, sont couverts dans cette enquête.

Je ne sais pas jusqu'où va l'analyse des données.

M. Catlin a peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

**M. Gary Catlin, directeur des statistiques sur la santé, Statistique Canada:** Nous disposons de diverses données. Quand on examine les 15 à 19 ans et qu'on fait une ventilation en fonction du sexe et une autre en fonction des différents types de foyer, on se retrouve avec des groupes très petits, et plus un groupe est petit, moins les données sont fiables.



We can consider, for example, the impact of education or the impact of certain other issues, without grouping by age, but we must break our analysis down into different groups.

We do have that data available to us.

**Ms Hunter:** We also know that low income and low education have an impact on smoking rates for the general population, and there is no reason to suspect that it would be different for younger age groups.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Did you take this social factor into account in your statistics? Do you think that children and teenagers from an underprivileged background are more inclined to smoke than others? That's what I wanted to know. If so, if we should launch a prevention campaign, we should start in this environment rather than in others. If we should do some education, we should start with the very underprivileged.

[English]

**The Chairman:** From time to time, there have been references to various studies including one done by Health Canada. I thought that government departments which commissioned or conducted studies or surveys, statistical studies of this kind, had to clear them with Statistics Canada so that the sampling, the methodology and so on, would be approved by you before the study was done. Is that the case?

**Mr. Catlin:** Most of the surveys that Ms Hunter referred to earlier in her presentations were surveys sponsored by Health Canada at Statistics Canada. That includes all the data provided in her report.

**The Chairman:** When we hear references to Health Canada surveys, can we assume that, if they were not done by you, that you can vouch for their authenticity?

**Mr. Catlin:** No, that is going down another channel. There are other omnibus surveys.

**The Chairman:** I understand that.

**Mr. Catlin:** Surveys are done where Health Canada may "buy" specific questions in those surveys. They are independent of Statistics Canada.

**The Chairman:** Perhaps you should insist that, when they are publishing studies that have your approval and your stamp of authenticity, they identify them as such: that they are studies done for them by you.

**Mr. Catlin:** I think they do that in all cases. Typically, they quote the source of the data as being Statistics Canada and these data are also made publicly available to other researchers.

**The Chairman:** We appreciate your assistance today. We all appreciate the clarification of these statistics, especially the one very succinct paragraph where you set out the implications of this information on young people.

On peut par exemple examiner l'influence de l'éducation ou de certaines autres questions sans regrouper les gens en fonction de leur âge, mais nous devons les diviser en plusieurs groupes différents pour effectuer notre analyse.

Nous disposons de ces données.

**Mme Hunter:** Nous savons également que, quand les gens ont un faible revenu ou un faible niveau d'éducation, cela a une incidence sur le taux de tabagisme en ce qui concerne l'ensemble de la population, et il n'y a aucune raison de penser qu'il en irait autrement pour les groupes d'âge correspondant aux jeunes.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Est-ce que vous avez pris en considération ce facteur social dans vos statistiques? Est-ce que vous pensez que dans des milieux sociaux plus défavorisés, les enfants et les adolescents sont plus portés à fumer que dans les autres milieux? C'est ce que je voulais savoir. Alors si oui, si nous devons faire une campagne de prévention, il faut commencer dans ce milieu plutôt que dans un autre milieu. Si nous devons faire de l'éducation, il faut commencer dans les milieux très défavorisés.

[Traduction]

**Le président:** De temps à autre, diverses études ont été mentionnées, dont une réalisée par Santé Canada. Je pensais que les ministères qui faisaient réaliser ou réalisaient eux-mêmes des études ou des sondages, des études statistiques de ce genre, devaient les faire approuver par Statistique Canada afin que l'échantillonnage, la méthodologie, et cetera reçoivent son approbation avant que l'étude soit faite. Est-ce le cas?

**M. Catlin:** La plupart des enquêtes auxquelles Mme Hunter a fait référence tout à l'heure dans son exposé ont été réalisées par Statistique Canada sous le parrainage de Santé Canada. Cela inclut toutes les données présentées dans son rapport.

**Le président:** Quand on fait référence à des enquêtes de Santé Canada, pouvons-nous supposer que, si ce n'est pas vous qui les avez faites, vous pouvez garantir leur authenticité?

**M. Catlin:** Non, c'est quelque chose de différent. Ce sont des enquêtes omnibus.

**Le président:** Je le sais.

**M. Catlin:** Il y a certaines enquêtes dans lesquelles des questions sont posées pour le compte de Santé Canada. Elles sont indépendantes de Statistique Canada.

**Le président:** Peut-être devriez-vous insister pour que, quand ce ministère publie des études que vous avez approuvées et dont vous garantisiez l'authenticité, il précise que ce sont des études que vous avez faites pour son compte.

**M. Catlin:** Je pense que c'est ce qui se fait toujours. Normalement, il indique que la source de ces données est Statistique Canada et qu'elles sont également mises publiquement à la disposition d'autres chercheurs.

**Le président:** Nous vous sommes reconnaissants de l'aide que vous nous donnez aujourd'hui. Nous sommes heureux des précisions données au sujet de ces statistiques, surtout le paragraphe très succinct dans lequel vous indiquez quelles

Another set of statistics was presented to us yesterday which dealt with the damage done by tobacco and cigarette smoking. We have heard it said again and again that 40,000 deaths annually can be ascribed to tobacco use. In my recollection, they also said that cigarettes kill one out of every two smokers. I saw that number on a presentation here. There were references to second-hand smoke killing 4,700 people. There were other references to infant deaths. I have a note that about 16,000 deaths occur from cardiovascular diseases attributable to smoking. What can you say about those statistics? Are they yours?

**Mr. Catlin:** No, typically they are not based on our data, although we do have data on cancer and mortality. Typically, those kinds of data are taken from more focused and controlled studies which are then extrapolated to a larger population. They look at research that relates smoking with cancer, for example, lung cancer in particular. Then they look at the fact that trends in lung cancer are very closely related to trends in smoking and they draw extrapolations from that.

I do not believe we have published any data that specifically looks at the total number of deaths attributable to smoking in particular.

**The Chairman:** Do you know what research is being done in this country by Health Canada or other agencies on this range of questions: deaths due to smoking, deaths due to second-hand smoke? Someone will correct me if I am wrong, but when I saw these numbers yesterday, I saw no source indicated.

**Mr. Catlin:** We certainly do not try to keep track of the varied research that is being done on smoking. We try to use our data and address issues in our publications that are relevant to issues such as smoking.

**The Chairman:** Do you not think this would be relevant?

**Mr. Catlin:** Yes, it would be relevant, but I do not think we have any data currently that would allow us to produce those kinds of numbers.

**Senator Lavoie-Roux:** Mr. Chair, the various medical associations or medical groups like the Canadian Cancer Society keep their own statistics. With other diseases, the same thing happens.

**The Chairman:** I am aware of that but no indication was given as to the source or the methodology, how this is done. Our friends from Statistics Canada have told us how they collect their statistics. I wanted to try to identify the source of those numbers and to get a handle on their authenticity.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Another thing that surprised me a lot yesterday was that everybody was referring to 40 000 deaths

conclusions on peut tirer de ces renseignements concernant les jeunes.

On nous a présenté hier une autre série de statistiques concernant les dégâts causés par le tabagisme et les cigarettes. On nous a dit à de nombreuses reprises qu'on peut attribuer chaque année 40 000 décès à l'usage du tabac. Si ma mémoire est bonne, on nous a également dit que les cigarettes tuent un fumeur sur deux. J'ai vu ces chiffres dans un exposé qui nous a été présenté. On indiquait que la fumée secondaire tue 4 700 personnes. On faisait référence aux jeunes enfants qui en meurent. J'ai noté qu'il y a environ 16 000 décès dus à des maladies cardio-vasculaires causées par le tabac. Que pouvez-vous dire de ces statistiques? Viennent-elles de chez vous?

**M. Catlin:** Non, elles ne sont normalement pas fondées sur nos données, même si nous avons des données au sujet du cancer et de la mortalité. Normalement, les données de ce genre sont extraites d'études contrôlées plus spécialisées dont on extrapole ensuite les résultats en les appliquant à une population plus importante. Elles examinent par exemple les recherches effectuées sur les liens entre le tabac et le cancer, par exemple, en particulier le cancer du poumon. Ensuite elles examinent le fait que les tendances en matière de cancer du poumon sont très étroitement liées aux tendances concernant le tabagisme et elles font des extrapolations à partir de cela.

Je ne crois pas que nous ayons publié des données portant spécifiquement sur le nombre total de décès pouvant être attribués au tabagisme.

**Le président:** Savez-vous quelles recherches font, dans notre pays, Santé Canada ou d'autres organismes à propos des questions de ce type: les décès dus au tabagisme, à la fumée secondaire? Sauf erreur, quand j'ai vu ces chiffres hier, on n'en indiquait pas la source.

**M. Catlin:** Nous n'essayons certainement pas de suivre toutes les recherches qui se font au sujet du tabagisme. Nous essayons d'utiliser nos données et de nous pencher dans nos publications sur ce qui est pertinent relativement à des questions comme le tabagisme.

**Le président:** Vous ne pensez pas que ceci serait pertinent?

**M. Catlin:** Si, mais je ne pense pas que nous ayons actuellement des données qui nous permettent de produire des chiffres de ce genre.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Monsieur le président, les différentes associations médicales ou les groupes médicaux comme la Société canadienne du cancer établissent leurs propres statistiques. Ils font la même chose pour d'autres maladies.

**Le président:** Je le sais, mais on ne nous a donné aucune indication au sujet de la source des données ou de la méthodologie utilisée pour les collecter. Nos amis de Statistique Canada nous ont dit comment ils procèdent. Je voulais essayer de savoir d'où venaient ces chiffres et de me faire une idée de leur authenticité.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Une autre chose qui m'a beaucoup surprise hier, c'est que tout le monde parlait de



annually from smoking. It's a perfectly round figure. It's not only one or two individuals. It worried me a lot yesterday.

The 40 000 people who die from smoking, can we find them in your statistics? Senator Lavoie-Roux says that Statistics Canada, the Canadian Cancer Society or the Lung association have their own statistics, and I agree with her. Everybody says that 40 000 people annually die from smoking in Canada. This figure surprised me.

At Statistics Canada, you collect also data from other organisations to be more accurate. Do you think that this figure of 40 000 people is correct? If you want me to be able to find some sleep tonight, you better answer my question.

[English]

**Mr. Catlin:** Without looking at the methodology used to calculate those numbers, I do not think we can tell you exactly whether that was right or not. I can tell you that the way they came up with the number of 40,000 was to use various studies that say we can attribute a certain percentage of lung cancer deaths to tobacco. We do have good statistics on the number of lung cancer deaths. They can take a percentage of those.

**The Chairman:** Does it matter to the statisticians when they die? We will all die. None of us is immortal. I remember a physician saying to me that, if you live long enough, you will die of cancer. I think it is important to know, whether you die at 50, 60, 70 or 80, if cigarette smoking contributed to your death. I suppose that is what we should be looking at.

There was reference in a paper done for us by the Library of Parliament to various international studies, which I will not take you through. However, the paper stated that a study by federal health authorities done in July of 1995 estimated the annual deaths attributable to smoking in Canada at more than 45,000. This is 11 per cent higher, it stated, than previous estimates, as a result of improved statistical methods.

The paper went on to state that the 1995 study projected increases in deaths among women attributable to smoking would increase by 24 per cent from 1991 to 2000 and that, in the last 20 years, the rate of lung cancer among women has increased five times. Three out of four cases appear to be caused by smoking.

It goes on to state that a 1993 study by the University of Toronto indicated that women who smoke a pack of cigarettes a day for 40 years are, on average, 27 times more likely than non-smoking women to develop lung cancer, and that in terms of lung cancer, it is about three times more dangerous for women to smoke than for men.

In May 1994, Health Canada released statistics predicting that lung cancer would kill more women than breast cancer. These statistics, the report states, correspond with the increasing prevalence of smoking among women.

40 000 personnes par année qui meurent à cause du tabagisme. Ce 40 000 est un chiffre parfait, rond. Ce n'est pas seulement une personne ou deux. Ce chiffre m'a beaucoup tourmentée hier.

Est-ce que ces 40 000 morts à cause du tabagisme, on peut les retrouver dans vos statistiques? Le sénateur Lavoie-Roux dit que Statistique Canada, la Société canadienne du cancer ou la Société des maladies pulmonaires ont des statistiques, je suis d'accord. Tout le monde dit que 40 000 personnes par année meurent à cause du tabagisme au Canada. Ce chiffre m'étonnait.

Vous, à Statistique Canada, vous recueillez aussi des statistiques d'autres organisations pour être plus précis. Est-ce que selon vous, ce chiffre de 40 000 personnes est correct ou non? Si vous voulez me faire dormir ce soir, vous êtes mieux de me répondre.

[Traduction]

**M. Catlin:** Je ne pense pas que nous puissions vous dire si c'était exact ou non sans examiner la méthodologie utilisée pour calculer ces chiffres. Je peux vous dire que ceux qui ont calculé ce chiffre de 40 000 ont utilisé diverses études selon lesquelles on peut attribuer un certain pourcentage de décès causés par le cancer du poumon au tabac. Nous avons de bonnes statistiques sur le nombre de décès dus au cancer du poumon. On peut en prendre un pourcentage.

**Le président:** Le moment du décès est-il important pour les statisticiens? Nous allons tous mourir. Aucun de nous n'est immortel. Je me rappelle un médecin qui me disait que, si on vit assez longtemps, on finira par mourir du cancer. Je pense qu'il est important de savoir si, qu'on meure à 50, 60, 70 ou 80 ans, le fait de fumer des cigarettes a contribué au décès. Je suppose que c'est cela que nous devrions examiner.

Un document que la Bibliothèque du Parlement a élaboré pour nous faisait référence à diverses études internationales que je ne vais pas vous énumérer. Il disait toutefois que, d'après une étude réalisée en juillet 1995 par les autorités fédérales de la santé, le nombre de décès dus au tabagisme était supérieur à 45 000 au Canada et que ce chiffre était de 11 p. 100 supérieur aux estimations antérieures, du fait de l'amélioration des méthodes statistiques.

Ce document ajoutait que, d'après l'étude de 1995, le nombre de femmes mourant des suites du tabagisme augmenterait de 24 p. 100 entre 1991 et 2000 et qu'au cours des 20 dernières années, le taux de cancer du poumon a quintuplé chez les femmes. Dans trois cas sur quatre, cette maladie semble être causée par le tabagisme.

Ce document indique ensuite que, d'après une étude réalisée en 1993 par l'Université de Toronto, les femmes qui fument un paquet de cigarettes par jour pendant 40 ans ont, en moyenne, 27 fois plus de chances que les femmes qui ne fument pas d'être frappées par le cancer du poumon, maladie environ trois fois plus dangereuse pour les fumeuses que pour les fumeurs.

En mai 1994, Santé Canada a publié des statistiques qui prévoyaient que le cancer du poumon tuerait plus de femmes que le cancer du sein. Le rapport indique que ces statistiques correspondent à une prévalence croissante du tabagisme chez les femmes.

Then it goes on to the risk of heart attack. For female smokers under 50, the risk is 10 times higher than for non-smokers in the same group.

What do you know about any of these studies? Is Stats Canada familiar with any of them?

**Mr. Catlin:** I have seen some of those studies. The data that we collect is specifically on the number of cancer deaths in various years and the incidence of various types of cancers in various years.

I think you were referring to a number of studies.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Catlin:** They have taken data from various sources and put it together in a way that they can predict outcomes.

**The Chairman:** Can they make reasonable predictions? Do you have an answer to that question?

**Mr. Catlin:** We have seen, for example, an increase in the incidence of lung cancer among women over the last number of years. I do not have those numbers with me, but we have seen that increase over the last number of years. It is consistent with the fact that women, 20 years ago, started to smoke more. Again, the difficulty is that you do not smoke and drop dead the next day or develop cancer the following year. It has a long-term impact. We look at these various trends and then can attribute them.

**Senator Kenny:** Senator Ferretti Barth is quite correct. Any time you hear absolute, round figures, lights flash on and off in everyone's mind.

For the sake of simplicity and clarity in communicating, yesterday in my testimony I used the figure of 40,000. The most recent figure I have from Health Canada is 48,350 preventable deaths. They project that 80 per cent are attributable to smoking-related diseases.

I have figures for 1989 from a report by Collishaw and Leahy entitled, "Mortality Attributable to Tobacco Use in Canada," and figures from a Statistics Canada report entitled "Causes of Death, 1989," found in Health Reports, Supplement Number 11, Volume 3, Catalogue Number 82-03-S-11. In 1989, they attributed 38,357 deaths to smoking.

A decade has passed since then, so I confess to a certain amount of rounding. However, we are in the ballpark; we are in the range. Whether it is a few hundred more or a few hundred less, I think that we are generally talking about 40,000.

**Senator Butts:** I wish to interject one number, which is not related to the number of deaths.

Two years ago in my province of Nova Scotia, we had 568 new cases of lung cancer in women. Four of those women did not smoke. That is a fact because I did the research myself.

Ce document passe ensuite au risque de crise cardiaque. Chez les fumeuses de moins de 50 ans, ce risque est dix fois plus élevé que chez les non-fumeuses du même groupe.

Que savez-vous de ces études? Sont-elles connues de Statistique Canada?

**M. Catlin:** J'ai vu certaines d'entre elles. Les données que nous collectons portent spécifiquement sur le nombre de décès dus au cancer durant certaines années et sur l'incidence de différents types de cancer au cours de différentes années.

Je pense que vous faisiez référence à plusieurs études.

**Le président:** Oui.

**M. Catlin:** Elles consistent à rassembler les données provenant de plusieurs sources et à les regrouper de façon à pouvoir prévoir des résultats.

**Le président:** Peut-on faire des prévisions fiables? Pouvez-vous répondre à cette question?

**M. Catlin:** Nous avons observé, par exemple, une augmentation de l'incidence du cancer du poumon chez les femmes au cours de ces dernières années. Je n'ai pas les chiffres ici, mais nous avons constaté cette augmentation au cours de ces dernières années. Elle concorde avec le fait que les femmes ont commencé à fumer plus il y a 20 ans. Là encore, le problème est qu'on ne meurt pas d'un seul coup le lendemain du jour où on a commencé à fumer ou qu'on ne commence pas à souffrir du cancer l'année suivante. L'impact se manifeste à longue échéance. Nous examinons ces différentes tendances et nous pouvons ensuite voir à quoi elles correspondent.

**Le sénateur Kenny:** Le sénateur Ferretti Barth a tout à fait raison. Chaque fois qu'on entend des chiffres parfaitement ronds, on a des lumières qui se mettent à clignoter dans la tête.

Par souci de simplicité et de clarté, j'ai utilisé hier, dans ma déposition, le chiffre de 40 000. Le chiffre le plus récent que j'ai obtenu de Statistique Canada est de 48 350 décès évitables. Ce ministère estime que 80 p. 100 d'entre eux sont causés par des maladies liées au tabagisme.

J'ai des chiffres extraits d'un rapport présenté en 1989 par Collishaw et Leahy sous le titre «Mortality Attributable to Tobacco Use in Canada» et d'autres d'un rapport de Statistique Canada intitulé «Causes de décès, 1989», qui figure dans les Rapports sur la santé, Supplément n° 11, volume 3, numéro de catalogue 82-03-S-11. Le nombre de décès attribués au tabagisme était de 38 357 en 1989.

Dix ans ont passé depuis lors, et je dois donc avouer que j'ai un peu arrondi les chiffres. Ils sont toutefois proches de la réalité. Qu'il y en ait quelques centaines de plus ou de moins, je pense que, dans l'ensemble, le chiffre est de 40 000.

**Le sénateur Butts:** Je voudrais citer un chiffre qui ne concerne pas le nombre de décès.

Il y a deux ans, dans ma province, en Nouvelle-Écosse, nous avons eu 568 nouveaux cas de cancer du poumon chez les femmes. Quatre d'entre elles ne fumaient pas. Je sais que c'est exact, parce que j'ai fait cette recherche moi-même.



**The Chairman:** It is good to have another former academic at the table.

I would like to thank the witnesses from Statistics Canada for their testimony. It has been most helpful.

Honourable senators, our next panel of five members will be discussing the legal, procedural, constitutional and corporate governance issues in this bill.

This format works best when there is a dialogue between the senators and the witnesses, and an opportunity for senators to ask questions. I assure you that all the relevant information will be elicited by the senators in question and dialogue.

I will ask the our witnesses to restrict their opening remarks to about five minutes each. We will then open the floor to discussion and questions. I assure you that you will have an opportunity to adduce all the relevant information and the matters you wish to get on the record in the course of that dialogue.

The witnesses are Mr. Rob Cunningham, a lawyer and senior policy analyst with the Canadian Cancer Society; Professor Gerald Gall of the University of Alberta; from the University of Ottawa, Professor Joseph Magnet; Mr. Michael Clegg, Q.C., an expert on parliamentary law and procedure; and Mr. Mark Siegel, senior tax counsel at the Ottawa Law Firm of Gowling, Strathy and Henderson.

**Mr. Rob Cunningham, Senior Policy Analyst, Canadian Cancer Society:** Honourable senators, by way of introduction, Professor Gall and Professor Magnet will follow me and they will be talking about division of powers and charter issues relating to the Constitution. Mr. Clegg and Mr. Siegel will talk about the question of levy versus tax from a legal and parliamentary perspective. I will have a number of legal comments to make, blended with a few policy comments.

[Translation]

I thank you on behalf of the Canadian Cancer Society for this opportunity to testify today. We support this bill quite strongly. We congratulate Senators Kenny, Nolin and the others for this bill which is now before this committee.

[English]

We have analysed the bill. Our recommendation is that it is worthy of report without substantive amendments. The industry did offer some criticisms of the bill but without specific suggestions for improvement.

We have furnished you with a number of documents including an opinion poll from Environics released today in which there was a preamble describing the contents of the bill. The poll disclosed that 67 per cent of Canadians indicated they were supportive of the bill, and 25 per cent were opposed to it. This is yet another reason, in our view, for the Senate to pass this bill.

**Le président:** Il est bon d'avoir un autre universitaire parmi nous.

Je voudrais remercier les témoins de Statistique Canada pour leur déposition. Elle nous a été extrêmement utile.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant avoir une table ronde avec cinq personnes qui vont discuter de ce qui, dans ce projet de loi, concerne le droit, la procédure, la constitution et la régie des sociétés.

Cette formule donne les meilleurs résultats quand il y a un dialogue entre les sénateurs et les témoins et que les sénateurs peuvent poser des questions. Je vous assure que les questions et le dialogue permettront aux sénateurs d'obtenir tous les renseignements pertinents.

Je demanderai à nos témoins de limiter leur déclaration liminaire à environ cinq minutes. Nous passerons ensuite à la période de questions. Je peux vous assurer que vous aurez la possibilité d'ajouter tous les renseignements pertinents et les questions que vous voulez mentionner officiellement pendant ce dialogue.

Les témoins sont M. Rob Cunningham, avocat et analyste principal des politiques à la Société canadienne du cancer, M. Gerald Gall, professeur à l'Université de l'Alberta, M. Joseph Magnet, professeur à l'Université d'Ottawa, M. Michael Clegg, c.r., spécialiste du droit et de la procédure parlementaire, et M. Mark Siegel, conseiller fiscal principal au cabinet d'avocats Gowling, Strathy et Henderson à Ottawa.

**M. Rob Cunningham, analyste principal des politiques, Société canadienne du cancer:** Honorables sénateurs, je préciserai d'abord que M. Gall et M. Magnet prendront la parole après moi pour parler du partage des pouvoirs et des questions de nature constitutionnelle concernant la Charte. M. Clegg et M. Siegel parleront du choix à faire entre un prélèvement et une taxe du point de vue juridique et parlementaire. Je ferai divers commentaires juridiques ainsi que quelques autres de nature politique.

[Français]

Je vous remercie au nom de la Société canadienne du cancer de l'opportunité de témoigner aujourd'hui. La société appuie le projet de loi d'une manière assez forte. Nous félicitons les sénateurs Kenny, Nolin et les autres de ce projet de loi maintenant devant ce comité.

[Traduction]

Nous avons analysé ce projet de loi. À notre avis, il mérite d'être renvoyé sans modification importante. L'industrie a émis certaines critiques à son endroit sans faire de propositions précises pour l'améliorer.

Nous vous avons remis plusieurs documents, y compris un sondage d'Environics publié aujourd'hui, qui comportait un préambule expliquant le contenu de ce projet de loi. Ce sondage a révélé que 67 p. 100 des Canadiens ont déclaré qu'ils étaient en faveur de ce projet de loi, et 25 p. 100, qu'ils s'y opposaient. C'est, à notre avis, une raison de plus pour que le Sénat l'adopte.

In terms of corporate governance, the health community does support the structure in the bill. The Canadian Tobacco Manufacturers' Council indicated yesterday that the foundation would not be accountable to Parliament. I do not agree. Clause 34 of the bill indicates that an annual report must be tabled in both Houses of Parliament, board meetings are to be open to the public, and the members of the foundation are to be appointed by the minister, who is, of course, accountable to Parliament.

The industry testified that there was no requirement for an evaluation of programs undertaken by the foundation. Clause 34(1)(d) specifically requires an evaluation to be included in the annual report tabled in Parliament. The industry indicated, with respect to administrative costs, that if the foundation had other revenue from interest, or bequests and so on, the levy could increase beyond 10 per cent. I disagree with that interpretation and point to clause 30(3) of the bill which, in my view, places a ceiling on administrative costs in terms of a percentage of the levy.

With respect to the testimony regarding the potential risk of smuggling, Mr. Parker did concede that he did not think that the magnitude of the levy contemplated in the bill would increase that risk. I agree with that. One reason is that the levy would apply to tobacco products sold both on and off reserves. It would not increase the differential between the price for products in those on-reserve and off-reserve locations. Further, it would apply in all provinces, thus there would not be an increase in the price differential between low-tax and high-tax provinces.

I will not go into detail, but I will note with respect to statistics, as a complement to the testimony you have just heard from Statistics Canada, there are excerpts from my book, *Smoke and Mirrors*, which reproduce statistics from Statistics Canada and from the tobacco industry documenting the trends in per-capita consumption, youth smoking and adult smoking, and I believe the numbers are clearly there to rebut the allegations that we have heard, and the claims from Mr. Luik and Mr. Parker that past efforts have been a failure.

As to the amount of revenue that would be collected, I believe that the \$120 million is proportional to the \$200 million per year which is the estimated retail value of products that are sold illegally to those under age. Further, I believe it is proportional to the amount of money we have heard testimony about with respect to California and Massachusetts. However, there is also a considerable amount of product liability litigation in the United States and we have seen an agreement signed by the major tobacco companies in the United States, who have their sister companies in Canada, the three members of the Canadian Tobacco Manufacturers' Council. This agreement, signed June 20, 1997, includes — and it must be approved by Congress before it will take effect — \$3.5 billion per year to fund various programs: research, education, mass media and so on. As it relates to Canada, it is a great deal of money if you divide that by 10.

Pour ce qui est de la régie des sociétés, le monde de la santé est d'accord avec la structure proposée dans le projet de loi. Le Conseil canadien des fabricants de produits du tabac a déclaré hier que la fondation ne rendrait pas compte de ses activités au Parlement. Je ne suis pas d'accord. L'article 34 stipule qu'un rapport annuel doit être déposé devant les deux chambres du Parlement, les réunions du conseil d'administration doivent être ouvertes au public et les membres de la fondation doivent être nommés par le ministre, qui, bien entendu, rend compte de ses activités au parlement.

L'industrie a déclaré qu'on n'exigeait pas que le programme entrepris par la fondation soit évalué. L'alinéa 34(1)d) exige expressément qu'une évaluation soit incluse dans le rapport annuel déposé au Parlement. En ce qui concerne les frais d'administration, l'industrie a indiqué que, si la fondation avait d'autres revenus provenant d'intérêts, de legs, et cetera, le prélèvement pourrait augmenter et dépasser 10 p. 100. Je ne suis pas d'accord avec cette interprétation et j'attire votre attention sur le paragraphe 30(3) du projet de loi qui, à mon avis, impose un plafond à ce prélèvement.

En ce qui concerne la déposition concernant le risque potentiel de contrebande, M. Parker a reconnu qu'il ne pensait pas que l'ampleur du prélèvement envisagé augmenterait ce risque. Je partage cette opinion notamment parce que le prélèvement s'appliquerait aux produits de tabac vendus dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci. Il n'augmenterait pas l'écart entre le prix de ces produits à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. En outre, il s'appliquerait dans toutes les provinces et n'accroîtrait donc pas l'écart de prix entre les provinces qui imposent de faibles taxes et celles qui imposent des taxes plus élevées.

Je n'entrerai pas dans les détails, mais je signalerai, pour compléter ce que vient de déclarer Statistique Canada, que j'ai distribué des extraits de mon livre, *La guerre du tabac*, qui reproduisent des statistiques de Statistique Canada et de l'industrie du tabac portant sur les tendances en matière de consommation par habitant et de tabagisme chez les jeunes et chez les adultes, et je crois que ces chiffres infirment clairement les allégations que nous avons entendues et les déclarations de M. Luik et M. Parker selon lesquelles les efforts engagés par le passé se seraient soldés par un échec.

Pour ce qui est du revenu de ce prélèvement, je crois que le chiffre de 120 millions de dollars est proportionnel aux 200 millions de dollars par an qui correspondent à la valeur au détail estimée des produits vendus illégalement aux mineurs. Je crois également que cette somme est proportionnelle à celle que certains témoins ont cité à propos de la Californie et du Massachusetts. Il y a toutefois, aux États-Unis, un nombre considérable de poursuites qui ont été engagées contre les fabricants, et un accord a été signé par les grandes compagnies de tabac des États-Unis, qui ont des filiales au Canada, les trois membres du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac. Cet accord, signé le 20 juin 1997, inclut — et il doit être approuvé par le Congrès avant d'entrer en vigueur — le versement de 3,5 milliards de dollars par an pour financer divers programmes: recherche, éducation, médias, et cetera. En ce qui



A further document handed out to you, "Questions Relevant to Bill S-13, the Tobacco Industry Responsibility Act," contains various excerpts of quotations by tobacco manufacturers in Canada and the United States in which they acknowledge that education can work to reduce smoking and in which they acknowledge that health organizations are better positioned to carry out and manage these programs than the tobacco industry. That is relevant in consideration of the corporate governance aspects.

**Professor Gerald Gall, University of Alberta:** The true nature and purpose, or the pith and substance of the legislation before you, is clearly that of public health; that is, the promotion of public health on a national basis. The stated purpose of the bill is to protect young people from becoming addicted to tobacco through early usage.

What is the constitutional justification for the legislation? As I have said, the major justification is health promotion, which is national in scope. Health is an amorphous matter. It is not specifically mentioned in the Constitution Act except for provincial jurisdiction related to hospitals. There is both federal and provincial authority over health, and the jurisdictional dividing line is sometimes not very clear. For example, the recent Krever inquiry struggled with the issue of which order of government had jurisdiction over Canada's blood supply. That is why, notwithstanding the recent controversy, the compensation package for hepatitis C victims is a shared federal-provincial responsibility.

Some matters are clearly within federal authority. One judge described the federal jurisdiction over health as part of the protection of national welfare. Another judge felt that, if a health concern were national in scope, there was federal jurisdiction to deal with that concern. Some judges feel, more specifically, that the federal authority derives from particular, enumerated heads of power, either as incidental or ancillary to a particular head of power, or directly subsumed under a specific head of power such as a health concern falling within the ambit of crime.

These conclusions all involve judicial interpretations of the particular enumerations in the Constitution. One such interpretation that is central to this question is the margarine case, where the court identified health as one of the five federal public purposes supported by section 91.27, the federal criminal law power. Peace, order, security, morality and health are the ordinary purposes sought to be achieved by that power. Moreover, the criminal law power has been held to extend to such peripheral reaches as Sunday observance, civil liberties, et cetera, but including legislation dealing with food adulteration or food additives, another health matter.

concerne le Canada, cela fait beaucoup d'argent si l'on divise ce montant par 10.

Un autre document qui vous a été remis, «Questions Relevant to Bill S-13, the Tobacco Industry Responsibility Act», contient différents extraits de déclarations des fabricants du Canada et des États-Unis, dans lesquelles ils reconnaissent que l'éducation peut contribuer à réduire le tabagisme et que les organisations de santé sont mieux placées que l'industrie du tabac pour réaliser et gérer ces programmes. C'est un élément pertinent pour ce qui est de l'étude des questions touchant la régie des sociétés.

**M. Gerald Gall, Université de l'Alberta:** La nature et l'objet véritables du projet de loi dont vous êtes saisi, ou son essence et sa substance même, concernent manifestement la santé publique, c'est-à-dire la promotion de la santé publique à l'échelle nationale. Il se donne expressément pour objectif d'éviter que les jeunes n'acquiescent une dépendance envers le tabac en commençant précocement à fumer.

Quelle est la justification constitutionnelle de ce projet de loi? Comme je l'ai dit, il s'agit principalement de la promotion de la santé, qui a une portée nationale. La santé n'a pas de réalité juridique. Elle n'est pas mentionnée spécifiquement dans la Loi constitutionnelle, sauf à propos du fait que les hôpitaux relèvent des provinces. Le gouvernement fédéral et les provinces ont des pouvoirs en matière de santé, et la démarcation entre les deux paliers n'est pas toujours très claire. C'est ainsi que la récente enquête Krever a eu du mal à déterminer quel palier de gouvernement était responsable de l'approvisionnement en sang du Canada. Voilà pourquoi, indépendamment de cette controverse récente, les indemnités prévues pour les victimes de l'hépatite C sont offertes conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces.

Certaines questions relèvent clairement du gouvernement fédéral. Un juge a expliqué que la juridiction fédérale sur la santé était un élément de la protection du bien-être national. D'après un autre juge, si une préoccupation concernant la santé s'appliquait au niveau national, le gouvernement fédéral est habilité à en traiter. Certains juges pensent, plus précisément, que la compétence fédérale découle directement ou indirectement des pouvoirs qui lui sont conférés ou qui font directement partie d'une catégorie spécifique de pouvoirs, par exemple dans le cas d'une préoccupation liée à la santé et liée à la criminalité.

Ces conclusions s'appuient toutes sur des interprétations judiciaires des pouvoirs mentionnés dans la constitution. Une interprétation clé à cet égard est l'affaire de la margarine, à propos de laquelle le tribunal a déclaré que la santé était un des cinq objectifs d'intérêt public du gouvernement fédéral correspondant au paragraphe 91.27, le pouvoir fédéral en matière de droit criminel. La paix, l'ordre, la sécurité, la moralité et la santé sont les objectifs qu'on cherche généralement à atteindre en vertu de ce pouvoir. En outre, il a été interprété comme s'étendant à des questions qui sont aussi éloignées de ses domaines d'application immédiate que le respect du jour du Seigneur, les libertés civiles, et cetera, mais qui incluent des dispositions législatives concernant l'adulteration des aliments ou les additifs alimentaires, autres domaines liés à la santé.

Moreover, and this should be emphasized, in the protection of health there is case authority that Parliament can overkill or overprotect in the protection of health. In an old case, for example, called *Standard Sausage v. Lee*, the court said that, when prohibited from doing so, the adding of sulphur dioxide to meat products as a preservative, even at safe levels, would not be tolerated because Parliament can overprotect when it comes to health.

More recently, no one challenged the banning of saccharin as a sweetener in soft drinks. The ban followed laboratory results which showed that second generation male offspring of rats fed an inordinate amount of saccharin had a high incidence of bladder cancer. Even though these results have been somewhat discredited, the ban remains.

Parliament has the authority to over-protect in the area of health. Through its spending power, Parliament has the authority to regulate health in the funding of universal medical care, even though Medicare is a provincial matter. The Supreme Court of Canada justified this in the reference on the Canada Assistance Plan. On the other hand, courts have held that the provinces have jurisdiction over health concerns that are purely local in nature, such as compulsory heroin treatment in British Columbia.

Another source of jurisdiction over this legislation is the peace, order and good government clause in section 91 of the Constitution Act. In particular, in the national dimensions interpretation of that general power it has been held, in the *Crown Zellerbach* case, that matters that have a singleness, distinctiveness and indivisibility that clearly distinguishes them from provincial matters, and a scale of impact on provincial jurisdiction, that is reconcilable with the fundamental distribution of legislative power, will be justified. That permits federal jurisdiction to promote public health measures designed to prevent youthful addiction to tobacco.

Is this act an infringement of the provincial responsibility over education under section 93? While Professor Magnet is the expert in the constitutional aspect of education, I believe that the simple answer is "no."

First, section 93 deals only with formal educational structures. This bill does not. Second, this bill deals with health promotion, and any educational mandate in the act is ancillary or necessarily incidental or integrally related to the federal health promotion function. Moreover, as I have said, through its spending power, Parliament can authorize spending in provincial areas.

En outre, et il convient d'insister sur cela, il existe une jurisprudence en matière de protection de la santé selon laquelle le Parlement peut agir de façon excessive dans son souci de protéger la santé. Par exemple, dans une affaire ancienne, *Standard Sausage c. Lee*, le tribunal a statué que, quand ce procédé est interdit, l'utilisation de dioxyde de soufre dans les produits de viande comme agent de conservation, même à des niveaux non toxiques, ne peut pas être tolérée parce que le Parlement peut prendre des mesures de protection excessives en matière de santé.

Plus récemment, personne n'a contesté l'interdiction de la saccharine comme édulcorant dans les boissons non alcoolisées. Cette interdiction a été prononcée à la suite des résultats d'études en laboratoire qui avaient révélé une incidence élevée du cancer de la vessie chez les descendants mâles de la deuxième génération de rats auxquels on avait administré une quantité démesurée de saccharine. Même si ces résultats ont été quelque peu discrédités, cette interdiction reste en vigueur.

Le Parlement a le pouvoir d'imposer une protection excessive en matière de santé. En vertu de son pouvoir de dépenser, il est habilité à réglementer la santé en ce qui concerne le financement de l'universalité des soins de la santé, même si l'assurance-maladie relève des provinces. La Cour suprême du Canada a justifié cela en ce qui concerne le Régime d'assistance publique du Canada. D'autre part, les tribunaux ont statué que les questions de santé de nature purement locale, comme le traitement obligatoire des héroïnomanes en Colombie-Britannique, relève des provinces.

On trouve une autre justification de la compétence du gouvernement fédéral relativement à ce projet de loi dans la clause de l'article 91 de la Loi constitutionnelle qui porte sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Pour ce qui est de l'interprétation de ce pouvoir général à l'échelle nationale, un tribunal a notamment statué, dans l'affaire *Crown Zellerbach*, que les questions dont la singularité, le caractère distinctif et l'indivisibilité les distinguent nettement des questions provinciales et qui ont des répercussions sur les compétences fédérales qui sont conciliables avec la distribution fondamentale du pouvoir législatif sont justifiables. Cela permet au gouvernement fédéral de promouvoir les mesures de santé publique visant à empêcher les jeunes d'acquérir une dépendance envers le tabac.

Ce projet de loi empiète-t-il sur la responsabilité accordée aux provinces par l'article 93 relativement à l'éducation? C'est M. Magnet qui est le spécialiste de l'aspect constitutionnel de l'éducation, mais je crois qu'en un mot la réponse est «non».

Premièrement, l'article 93 traite seulement des structures formelles de l'éducation, ce qui n'est pas le cas de ce projet de loi. Deuxièmement, ce dernier traite de la promotion de la santé, et tout mandat concernant l'éducation figurant dans ce projet de loi est secondaire ou nécessairement accessoire ou intégralement lié au rôle fédéral en matière de protection de la santé. En outre, comme je l'ai dit, en vertu de son pouvoir de dépenser, le Parlement peut autoriser des dépenses dans des domaines relevant des provinces.



With respect to the foundation making grants to the arts, cultural and sporting industries, and to tobacco farmers, because of a dependency built up for decades between the tobacco manufacturers and the arts, cultural and sporting industries, and between tobacco manufacturers and tobacco producers, there is a rational and functional linkage between these provisions and the rest of the bill. To put that another way, there is a nexus between the source of the funds and the purpose of the distribution of the funds in the bill.

With respect to the transitional funding of arts, cultural and sporting industries, it is simply not unusual or unprecedented for Parliament to create an agency to do so, whatever the source of funds. In this case, it is done by creating an arm's length foundation. In the past, it was done by creating other agencies, such as the Canada Council. If Parliament has the authority to create the latter; namely, the Canada Council, it surely has the ability to create the former, the new arm's length foundation.

With respect to the farm subsidy, since most tobacco farming is functionally related to interprovincial marketing, there is likely federal jurisdiction under the traditional trade and commerce power. There might be a problem, because of the particularity of the industries targeted, to justify the subsidy under the power over general trade, but it is not necessary to do so. As I have said, there is already sufficient grounds of justification for the law without resort to general trade.

With respect to Charter issues, I would first like to comment on freedom of expression. Unlike the Tobacco Act, any alleged violation of freedom of expression in this bill is tenuous at best. There are various recitals in the bill concerning the tobacco industry's ability to unilaterally address the problem of youth smoking without some kind of assistance. Whether or not these recitals are a correct representation of the industry's position, they are, nonetheless, not an interference with the industry's freedom of expression. It is no different from the situation that would arise if a crime bill stated that, due to dramatic increases of crime, it is necessary to enact tougher measures to deal with that crime increase. If StatsCan has statistics to show that crime is on the decrease, it can issue a statement in rebuttal. In both instances, it is Parliament speaking, whether accurate or not. It is certainly not an interference with the freedom of expression of the tobacco industry.

In any event, an analysis of the freedom of expression or section 2 jurisprudence, as discussed in an article in the *U.B.C. Law Review* by David Schneiderman, the Executive Director for the Centre for Constitutional Studies, shows that, when the law is framed, or when it is argued in court that the purpose of the law is to protect vulnerable persons from the evils arising out of some kinds of expression, the Supreme Court of Canada, in its justification process with respect to the prohibited

En ce qui concerne l'octroi d'une aide financière aux arts, aux industries culturelles et sportives et aux producteurs de tabac, par la fondation, vu la dépendance, entretenue depuis des décennies, dans laquelle ils se trouvent par rapport aux fabricants de produits du tabac, il existe un lien rationnel et fonctionnel entre ces dispositions et le reste du projet de loi. En d'autres termes, il y a, dans le projet de loi, une corrélation directe entre la source des fonds et l'objectif de la distribution de ceux-ci.

En ce qui concerne le financement transitoire des industries artistiques et culturelles et de celle des sports, il n'est tout simplement pas inhabituel ou sans précédent que le Parlement crée un organisme pour jouer un tel rôle, quelle que soit l'origine des fonds. Dans le cas présent, il le fait en créant une fondation indépendante de lui. Par le passé, il l'a fait en créant d'autres organismes comme le Conseil des arts du Canada. Si le Parlement a pu créer un organisme comme ce dernier, le Conseil des arts, il peut assurément créer le premier cité, la nouvelle fondation indépendante de lui.

En ce qui concerne la subvention aux agriculteurs, étant donné que la culture du tabac est liée fonctionnellement au commerce interprovincial, le pouvoir traditionnel concernant le commerce justifierait vraisemblablement l'existence d'une compétence fédérale en la matière. Il pourrait y avoir un problème, vu le caractère particulier des industries visées, à justifier cette subvention en vertu du pouvoir applicable au commerce dans son ensemble, mais il n'est pas nécessaire d'agir ainsi. Comme je l'ai dit, il y a déjà suffisamment de motifs qui justifient cette loi sans qu'il faille invoquer la notion générale de commerce.

En ce qui concerne les questions relevant de la Charte, je voudrais d'abord faire des commentaires au sujet de la liberté d'expression. À la différence de la Loi sur le tabac, les prétendues atteintes à la liberté d'expression qui figurent dans ce projet de loi sont, au mieux, ténues. Il est question à plusieurs reprises dans ce projet de loi du fait que l'industrie du tabac est incapable de régler unilatéralement les problèmes du tabagisme chez les jeunes sans recevoir une aide quelconque. Que ces affirmations reflètent correctement ou non le point de vue de l'industrie, elles ne compromettent néanmoins pas la liberté d'expression de l'industrie. C'est la même chose que si un projet de loi déclarait que, vu la forte augmentation de la criminalité, il est nécessaire de prendre des mesures plus rigoureuses pour régler ce problème. Si Statistique Canada possède des statistiques qui montrent que la criminalité est en baisse, cet organisme peut publier une déclaration pour s'inscrire en faux contre ces affirmations. Dans les deux cas, c'est le Parlement qui s'exprime, que ce qu'il dit soit exact ou non. Cela ne constitue certainement pas une atteinte à la liberté d'expression de l'industrie du tabac.

Quoi qu'il en soit, une analyse de la liberté d'expression ou de la jurisprudence de l'article 2, comme on en trouve une dans un article publié par David Schneiderman, le directeur général du Centre for Constitutional Studies, dans la *U.B.C. Law Review*, montre que, quand l'interprétation qu'on donne à la loi ou l'argument qu'on présente au tribunal est que cette loi a pour objectif de protéger des personnes vulnérables contre le préjudice qu'elles pourraient subir du fait de certaines formes d'expression,

expression, will side with the vulnerable and uphold the prohibition.

This was not done in the *RJR* argument and the government lost its case. This was done in *Keegstra* with respect to hate propaganda and the vulnerable position of those in targeted groups. It was done in the prostitution reference with respect to the vulnerability of those associated with the prostitution milieu and its related drugs and violence, and it was done in the *Butler* case with respect to the dangers to women posed by obscene material.

So as long as a law is couched in terms of protecting the vulnerable, any violations of freedom of expression will be tolerated.

Finally, with respect to freedom of association, any assertion by the industry that they may have been coercively associated with the foundation under the bill, and therefore its freedom of association was violated, may be rebutted by yesterday's brief by the Canadian Tobacco Manufacturers' Council in which the tobacco manufacturers complained about their exclusion from membership on the foundation. In any event, I do not believe that the term "association" in the Charter envisages the kind of association contemplated in the bill.

In summary, I believe that this bill is constitutionally valid. Moreover, as an afterthought — and I have not looked at this specifically in relation to this bill — I would venture a guess that this bill would further Canada's health-related obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

**Professor Joseph Magnet, University of Ottawa:** Thank you for inviting me to attend your meeting. I have prepared a written opinion which has been tabled and which I will summarize briefly.

From the point of view of the division of powers, there is little question but that the bill in general is constitutionally valid as a national health promotion scheme under the federal general power. There may be some questions raised with respect to these subsidies to arts, culture, sports organizations, and to tobacco farmers. If those were raised in a court, the argument would be that this is a single-industry regulation of the type that has been seen in the courts before that takes money from one sector of the industry — the tobacco manufacturers — and gives it to another one — the farmers and the arts — and that that is a matter of provincial jurisdiction. I think that is the only remotely questionable part of the bill.

It is my opinion that these subsidies are rationally related to the general regulatory scheme of health promotion and, for that reason, constitutionally valid.

With respect to the Charter of Rights and Freedoms, it is possible, I suppose, to say that there is a free expression violation. This would not be my opinion. If there were such a free

la Cour suprême du Canada, dans sa procédure de justification relativement à l'expression interdite, se rangera du côté des personnes vulnérables et confirmera la validité de cette interdiction.

Cet argument n'a pas été présenté dans l'affaire *RJR*, et le gouvernement a été débouté. Il l'a été dans *Keegstra* relativement à la propagande haineuse et à la position vulnérable des membres des groupes visés. Il l'a été également dans la référence à la constitution relativement à la vulnérabilité des personnes associées au milieu de la prostitution et à la toxicomanie et à la violence qui vont de pair avec lui, ainsi que dans l'affaire *Butler* relativement aux dangers auxquels les oeuvres obscènes exposent les femmes.

Donc, dans la mesure où la loi est rédigée de façon à protéger les personnes vulnérables, toute violation de la liberté d'expression sera tolérée.

Enfin, en ce qui concerne la liberté d'association, toute affirmation de l'industrie selon laquelle elle pourrait avoir été associée par la force à la Fondation en vertu du projet de loi, ce qui aurait donc constitué une violation de sa liberté d'association, peut être réfutée en citant le mémoire présenté hier par le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac, dans lequel les fabricants se plaignaient d'être exclus de la fondation. Quoi qu'il en soit, je ne crois pas que le terme «association» dans la Charte envisage le type d'association prévu dans le projet de loi.

En résumé, je crois que ce projet de loi est constitutionnellement valide. De plus, j'ajouterai même — et je n'ai pas examiné spécifiquement cette question dans le contexte de ce projet de loi — qu'on pourrait dire qu'il va dans le sens des obligations liées à la santé contractées par le Canada en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

**M. Joseph Magnet, Université d'Ottawa:** Je vous remercie de m'avoir invité à participer à votre réunion. J'ai préparé un avis écrit qui a été déposé et que je vais résumer brièvement.

Du point de vue de la division des pouvoirs, il ne fait guère de doute que le projet de loi est, dans l'ensemble, constitutionnellement valide en tant que système de promotion de la santé nationale institué en vertu des pouvoirs du gouvernement fédéral. Certaines questions doivent être soulevées en ce qui concerne les subventions accordées aux organisations artistiques, culturelles et sportives ainsi qu'aux producteurs de tabac. Si cet argument était invoqué devant un tribunal, on dirait que c'est une réglementation limitée à une seule industrie comme les tribunaux en ont déjà vu et qui prélève de l'argent auprès d'un secteur de cette industrie — les fabricants de produits de tabac — et le donne à un autre secteur — les agriculteurs et les arts — et que c'est une question qui est du ressort des provinces. Je pense que c'est la seule partie du projet de loi qui puisse le moins être contestée.

À mon avis, il existe un lien rationnel entre ces subventions et le système général de réglementation de la promotion de la santé, et, par conséquent, elles sont constitutionnellement valides.

Pour ce qui est de la Charte des droits et libertés, je suppose qu'il est possible de dire qu'il y a là une violation de la liberté d'expression. Tel n'est pas mon avis. Si c'était le cas, je pense



expression violation, I think it would be demonstrably justified as a reasonable measure in pursuit of health objectives.

My arguments are developed in my opinion. I would be happy to respond to questions. Thank you.

**The Chairman:** Many thanks, Professor Magnet.

Mr. Clegg, please proceed.

**Mr. Michael Clegg, Q.C., Expert on Parliamentary Law and Procedure, Gowling, Strathy & Henderson:** Mr. Chairman. I am very pleased to appear before the committee. The opinion I wrote has been tabled. I will summarize it and comment briefly on how it interacts with other points that have been raised in connection with this matter.

The first part of my opinion deals with whether this bill appropriates any public money. It clearly does not, as the Speaker has already ruled.

The second portion of the opinion addresses the issue of whether this is a tax or a levy. This issue is central to the question of whether it may be dealt with by the Senate at all. The distinction is important and is founded in the Crown prerogative of financial initiative; that is, that the Crown has the power to do those things which control the state's money in the broadest sense; to raise money and to spend it. We are dealing here with the raising side, as to whether or not this is an tax.

The principal authority on these matters from the parliamentary procedure point of view is the text on Westminster parliamentary procedure, Erskine May. We are hoping that Bourinot will be revived in a few years.

The citation in Erskine May reads that a levy on an industry for its own purposes is not a tax. To step back, it has been stated by my colleagues, and I agree, that the general subject of this bill is the issue of health. The specific technical purpose of the bill is stated in the bill itself. It is to enable and assist the tobacco industry to carry out its publicly stated objectives of reducing the use of tobacco products by young persons throughout Canada. They have said themselves that they feel they do not have the credibility to do this kind of thing, and this bill therefore steps in and does it for them, as it were.

One of the questions that arises in the analysis of whether something is a tax or a levy is whether the funds are actually part of the public money. This bill makes it very clear that these funds never become a part of the Consolidated Revenue Fund, nor does any residue fall back to the Consolidated Revenue Fund. If it is not spent, it is returned to the industry.

This is a public money issue and the principal tests are whether this money emanates from public money sources and whether it goes back to public money sources. In this particular case, it is clear it does not do that.

qu'on pourrait justifier cette violation en démontrant qu'elle constitue une mesure raisonnable pour chercher à atteindre les objectifs liés à la santé.

Mon argumentation est développée dans mon opinion. Je serai heureux de répondre à vos questions. Merci.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Magnet.

Monsieur Clegg, je vous en prie, vous pouvez commencer.

**M. Michael Clegg, c.r., spécialiste du droit et de la procédure parlementaire, Gowling, Strathy & Henderson:** Monsieur le président. Je suis très heureux de me présenter devant votre comité. L'avis que j'ai rédigé a été déposé. Je vais la résumer et expliquer brièvement en quoi elle se rattache à d'autres arguments qui ont été avancés au sujet de cette question.

La première partie de mon avis porte sur le fait de savoir si le projet de loi affecte des deniers publics. Il ne le fait manifestement pas, comme le président l'a déjà confirmé dans sa décision.

La deuxième partie de mon opinion concerne la question de savoir s'il s'agit d'une taxe ou d'un prélèvement. C'est une question clé pour ce qui est de savoir si le Sénat peut en connaître ou non. Cette distinction est importante et repose sur la prérogative d'initiative financière de la Couronne, c'est-à-dire le fait que la Couronne a le pouvoir de prendre des mesures constituant l'exercice d'un contrôle sur les deniers de l'État au sens le plus large de cette expression, de collecter de l'argent et de le dépenser. Il s'agit ici de la collecte de l'argent et de savoir s'il s'agit ou non d'une taxe.

Du point de vue de la procédure parlementaire, la principale autorité en la matière est Erskine May, le texte sur la procédure parlementaire de Westminster. Nous espérons qu'on utilisera à nouveau Bourinot dans quelques années.

Dans Erskine May, on peut lire qu'un prélèvement pratiqué auprès d'une industrie à l'intention de celle-ci ne constitue pas une taxe. En revenant en arrière, je rappellerai que mes collègues ont dit, et suis d'accord avec eux, que le sujet général de ce projet de loi est la question de la santé. L'objectif technique spécifique de ce projet de loi est énoncé dans le projet de loi lui-même. Il s'agit d'aider l'industrie du tabac pour qu'elle puisse atteindre son objectif qui est, comme elle l'a déclaré publiquement, de réduire l'utilisation des produits du tabac par les jeunes dans l'ensemble du Canada. Elle a dit elle-même qu'elle ne pense pas posséder la crédibilité lui permettant de faire ce genre de chose, et ce projet de loi vient donc le faire à sa place, en quelque sorte.

Une des questions qui se pose quand on cherche à déterminer si quelque chose constitue une taxe ou un prélèvement est celle de savoir si les fonds constituent en fait des deniers publics. Ce projet de loi énonce très clairement que ni la totalité ni un reliquat quelconque de ces fonds ne sont jamais versés au Trésor. S'ils ne sont pas dépensés, ils sont restitués à l'industrie.

C'est une question qui concerne les deniers publics, et les critères principaux consistent à déterminer si cet argent provient de sources publiques de fonds et s'il retourne ensuite à ces sources. Dans ce cas précis, il n'en va manifestement pas ainsi.

To be a levy rather than a tax within the meaning of section 53 of the Constitution Act, therefore, two conditions must be satisfied. It must be a levy on the industry and it must be a levy, and not a tax, for the industry's own purposes. Clearly this is a levy, a charge, on the industry itself. There is no other source of funds other than the industry and there is no provision for any liability, subsidy or guarantee to be a charge on public funds.

We must look carefully at the purpose of the levy. Arguments may be advanced that the purpose is a public one, and there are arguments that it is for an industry purpose. The arguments that it is a public purpose rather than an industry purpose would be to say that the primary purpose of this is to carry out a public policy of preventing youth from entering the smoking population.

However, this bill does not replace or fund an existing government program. It states that it is to carry out the industry's stated objective, the industry's responsibility, of attempting to stop youth from starting to smoke. This is its purpose. Now, what effect will this have on the industry? We get to the aspect of whether this is an industry purpose. The view that the levy is for an industry purpose is both directly in accord with the express provisions of the bill, wherein subclause 3(1) specifically states that purpose which I have set out. It will also very much improve the image of the industry, and that is of vital importance to it, given the possibility of restrictive litigation and growing civil litigation that threatens the industry's very existence.

Smoking is now generally agreed to be addictive, toxic and in many cases fatal. The industry's defence to liability lies in the smoker's voluntary acceptance of these risks. Addiction is recognized as being more likely in youth, and the ability to assess and make an informed decision to accept risk is lower among youth. Regardless of whether the purpose of the bill is fulfilled, it will be a part of the industry's defence against liability for causing the addiction of youth that it has made great efforts to combat youth smoking. The effect of this program will be evidence of those efforts. Therefore, the effect of this program provided by this bill, not provided by the industry because they have admitted they have no credibility in this field, will be to help them with their stated argument that the only issue is one of consent.

If you are educating youth, they may say it is creating an informed consent. The proponents of the bill and those people you have heard will hope that the effect of the bill will be to stop people smoking, not to create an informed consent which they must then accept.

Pour qu'il s'agisse d'un prélèvement plutôt que d'une taxe au sens de l'article 53 de la Loi constitutionnelle, il faut donc que deux conditions soient remplies. Il doit s'agir d'un prélèvement effectué auprès de l'industrie et d'un prélèvement, et non pas d'une taxe, collecté à l'intention de cette industrie. Il s'agit manifestement d'un prélèvement effectué auprès de l'industrie elle-même. La seule source de fonds est l'industrie, et aucune disposition n'est prévue relativement à une dette, une subvention ou une garantie qui grèveraient les fonds publics.

Il faut examiner avec soin l'objet de ce prélèvement. On peut avancer que cet objet est de nature publique ou qu'il concerne l'industrie. On pourrait dire qu'il est public en arguant que ce projet de loi a principalement pour objet de mettre en oeuvre une politique gouvernementale visant à empêcher les jeunes de se joindre au nombre des fumeurs.

Or, ce projet de loi ne remplace ni ne finance un programme gouvernemental existant. Il stipule qu'il a pour objet de réaliser l'objectif que cette industrie s'impose, et qui est sa responsabilité, d'essayer d'empêcher les jeunes de commencer à fumer. Tel est son objet. Alors, quel effet cela aura-t-il sur l'industrie? Nous en arrivons à la question de savoir si cet objet concerne cette industrie. L'opinion selon laquelle l'objet de ce projet de loi concerne l'industrie concorde directement avec les dispositions expresses du projet de loi, dans lequel le paragraphe 3(1) présente clairement l'objet que j'ai énoncé. Il améliorera également beaucoup l'image de l'industrie, ce qui revêt pour elle une importance essentielle, étant donné que son existence est menacée par une éventuelle réglementation restrictive et un nombre croissant de poursuites civiles.

On considère maintenant communément que le tabagisme entraîne une dépendance et que le tabac est toxique et, dans de nombreux cas, cause le décès de ceux qui l'utilisent. L'industrie se défend contre toute accusation de responsabilité à cet égard en disant que les fumeurs acceptent volontairement ces risques. Il est établi que les jeunes sont plus exposés à cette dépendance et qu'ils sont moins en mesure d'évaluer les risques et de prendre en connaissance de cause la décision de les accepter. Que l'objet de la loi soit atteint ou non, il constituera un des éléments que l'industrie pourra invoquer pour se défendre contre l'accusation d'assujettir les jeunes à une dépendance en disant qu'elle a fait de gros efforts pour combattre le tabagisme chez les jeunes. L'effet de ce programme sera la preuve de ses efforts. Donc, ce programme, qui est créé par ce projet de loi et non pas par l'industrie, parce qu'elle a reconnu qu'elle n'a aucune crédibilité dans ce domaine, aura pour effet d'appuyer son argument selon lequel, comme elle l'a déjà affirmé, la seule question qui se pose est celle du consentement.

Si les jeunes sont sensibilisés au problème, l'industrie dira peut-être que cela leur permet de donner leur consentement en connaissance de cause. Les partisans de ce projet de loi et les gens que vous avez entendus espèrent que ce projet de loi aura pour effet d'empêcher les gens de fumer et non pas de créer un consentement en connaissance de cause qu'ils seront alors tenus d'accepter.



However, this is the interpretation which is consistent with the bill's expressly stated purpose to assist the industry in its objective. It is not based on a speculative outcome as to whether it succeeds. We do not know whether it will succeed. We hope that it will succeed. There is nobody who does not wish it to succeed, but it is not certain. It is certain that it will fulfil that stated purpose of protecting their position, trying to show their responsibility in society and, therefore, it is an industry-purpose bill.

A number of bills have been ruled on in Westminster. Erskine May always gives us well-documented analyses of these bills. A large number were ruled as being levies, and some were ruled as being taxes. In most cases they were ruled as being taxes because the money was clearly not for the industry's purpose, and the money reverted to the Consolidated Revenue Fund if not used up.

The most similar bill to this one was a bill that dealt with sea pollution. There was a levy on the industry tankers. That was ruled a tax and not a levy, but there was a large difference there. It was already public policy to provide funds for this. This did, in fact, provide the funds for the public policy and the government was under a legal obligation already, under its international convention obligations, to carry out those duties, and they stated that it was so clearly not for an industry purpose that it was dealt with as a tax bill.

In other cases, Westminster has recognized an industry purpose. There was a case of a bill to protect travellers which regulated travel agencies and required them to pay a levy. From the text in Erskine May, it is clear that that would have been ruled a levy because it was a recognizable industry purpose — to restore confidence in the industry. However, there was one very important difference. In that case, the money that was not used went to the Consolidated Revenue Fund, so we do not have a clear precedent, at least not one that I could find.

However, following the principles that emanate from that analysis, it seems clear to me that we have here a bill that is entirely in accordance with its stated words in clause 3, "...to enable and assist the Canadian tobacco industry to carry out its publicly stated industry objective..."

One other matter that is mentioned in the analysis of these bills is the question of whether the industry itself controls these funds. I believe it was the tobacco council's testimony that they did not even have a chance to control the funds. In this particular case it is clear why they do not control these funds. They themselves have stated that they do not have the credibility to do that. That is why that is not being done.

If we were in different circumstances, it is quite likely that they would be participants in the fund, but there is a specific reason

C'est toutefois l'interprétation qui est conforme à l'objet de ce projet de loi tel qu'il y est expressément énoncé et qui consiste à aider l'industrie à réaliser son objectif. Cette interprétation n'est pas fondée sur une hypothèse relative à sa réussite éventuelle. Nous ne savons pas s'il réussira. Nous espérons qu'il le fera. Il n'y a personne qui ne souhaite pas sa réussite, mais elle n'est pas certaine. Il est, par contre, certain qu'il atteindra l'objectif énoncé d'aider l'industrie à se protéger en montrant qu'elle adopte une attitude responsable vis-à-vis de la société, et c'est donc un projet de loi dont l'objet concerne l'industrie.

Westminster s'est déjà prononcé sur plusieurs projets de loi. Erskine May donne toujours des analyses bien étayées de ces projets de loi. La mesure proposée a, dans de nombreux cas, été considérée comme un prélèvement et, dans quelques cas, comme une taxe. Dans ce dernier cas, c'était le plus souvent parce que l'argent n'était manifestement pas destiné à servir les fins de l'industrie et qu'il était versé au Trésor s'il n'était pas entièrement utilisé.

Le projet de loi le plus semblable à celui-ci portait sur la pollution des mers. Il comportait un prélèvement concernant les pétroliers. La décision a été que c'était une taxe et non pas un prélèvement, mais il y avait une grande différence. Le gouvernement avait déjà pour politique de fournir des fonds pour cela. Le projet de loi fournissait, en fait, des fonds pour l'application de cette politique, et le gouvernement avait déjà une obligation légale, en vertu d'une convention internationale, de s'acquitter de ces tâches; il était si manifeste que l'objet de ce projet de loi ne concernait pas l'industrie qu'il a été traité comme un projet de loi instituant une taxe.

Dans d'autres cas, Westminster a statué que l'objet d'un projet de loi concernait l'industrie. Il y en a eu un, présenté pour protéger les voyageurs, qui réglementait les agences de voyages et exigeait qu'elles soient assujetties à un prélèvement. Il ressort clairement du texte d'Erskine May qu'il aurait dû être considéré comme un prélèvement parce que son objet — rétablir la confiance envers cette industrie — concernait manifestement celle-ci. Toutefois, il y avait une différence très importante. Dans ce cas, l'argent non utilisé était versé au Trésor, si bien que nous n'avons pas de précédent clair; je n'ai tout au moins pu en trouver aucun.

Néanmoins, en appliquant les principes qui ressortent de cette analyse, il me paraît clair que nous avons ici un projet de loi qui est, dans sa totalité, conforme aux termes énoncés à l'article 3: «... donner à l'industrie canadienne du tabac les moyens de réaliser l'objectif qu'elle s'impose publiquement...»

Dans l'analyse de ces projets de loi, on mentionne également la question de savoir si l'industrie elle-même contrôle ces fonds. Je crois que le Conseil du tabac a déclaré, dans sa déposition, qu'on ne lui avait pas donné l'occasion de les contrôler. Dans ce cas précis, la raison en est claire. Les représentants de cette industrie ont déclaré eux-mêmes qu'ils ne possèdent pas la crédibilité qui leur permettrait de le faire. Voilà pourquoi on ne le fait pas.

Si la situation était différente, il est tout à fait vraisemblable que les fabricants seraient associés à ce fonds, mais il y a une raison

why that is not the case. I do not think that bears on whether or not it is a levy.

The next question is: Who is to determine the acceptability of the bill once it is introduced? The Speaker has already ruled that it is not an appropriation bill. The question of whether it is a tax or a levy is more an issue of law than of procedure. Traditionally, speakers have shied away from making rulings of law. It is my view that this is a matter for the Senate to determine. If the Senate decides that this is a levy and deals with the bill, then that is the end of the matter within the Senate. That determines it.

The other question is: How should the Senate view its capacities in these matters? Should it be exceptionally cautious? Should it always stay many feet inside the borderline, or should it be bold and positive in its duty? I believe that the Senate has a public duty and that public duty is well defined. I think that it serves its interest best if the Senate is vigorous in its activities within that duty, and goes as far as it feels it should towards the lines where its jurisdiction ends. I do not believe that the Senate is obliged to be exceptionally cautious and to back away from anything where there is a small chance of dealing with a money bill. The Senate has a clear choice here to say it believes that, on this analysis, the bill is what it says it is: an assistance to the industry to carry out its own purpose, to take things out of its own hands which it cannot do by itself because of its own lack of credibility. I believe that is how the Senate may and could proceed.

**The Chairman:** Thank you. The idea of a vigorous Senate pushing the envelope ever forward is certainly in accordance with my views, at least since I returned to opposition.

Our next witness is Mr. Siegel.

**Mr. Mark Siegel, Senior Tax Counsel, Gowling, Strathy & Henderson:** Thank you, Mr. Chairman, for inviting me to speak. I have prepared a written opinion, which I understand has been tabled already, so I will quickly summarize the issues previously raised in my opinion.

I was asked to speak on the issue of whether the charge to be imposed pursuant to the proposed bill would be considered a levy or a tax.

A tax is generally considered to be a compulsory charge levied upon a person by a government body for the purposes of financing public goods and services, and redistributing income among different economic groups within society.

The issue of whether a charge is a tax, or is something else, has been particularly described in provincial cases under the Constitution Act because a province can only impose a direct tax. If an indirect charge is imposed upon a taxpayer, a citizen, then the amount must be a charge, and not a tax, for the purposes of the

spécifique pour laquelle il n'en est pas ainsi. Je ne pense pas que cela ait une influence sur le fait de savoir s'il s'agit ou non d'un prélèvement.

La question suivante est celle-ci: qui doit déterminer l'acceptabilité du projet de loi une fois qu'il a été présenté? Le président a déjà statué que ce n'est pas un projet de loi de crédits. Le fait de savoir s'il s'agit d'une taxe ou d'un prélèvement est une question de droit plutôt que de procédure. Les présidents évitent traditionnellement de se prononcer sur des questions de droit. À mon avis, la décision relève du Sénat. S'il décide que c'est un prélèvement et étudie le projet de loi, la question est réglée en ce qui concerne le Sénat. Le choix est fait.

L'autre question est la suivante: comment le Sénat devrait-il envisager ce qu'il peut faire dans des cas comme celui-ci? Devrait-il se montrer exceptionnellement prudent? Devrait-il rester bien en deçà de la limite ou faire preuve d'audace et prendre une initiative positive dans l'exercice de son devoir? Je pense que le Sénat a une obligation publique et que cette obligation publique est bien définie. Je pense que le Sénat s'acquitte au mieux de cette obligation s'il agit énergiquement dans le cadre de celle-ci et s'il se rapproche autant qu'il juge qu'il doit le faire de la limite de ses pouvoirs. Je ne crois pas que le Sénat soit obligé d'être exceptionnellement prudent et de prendre ses distances vis-à-vis de quoi que ce soit parce qu'il y a une faible chance qu'il s'agisse d'un projet de loi de finances. Le Sénat peut choisir clairement de dire qu'il croit que, sur la base de cette analyse, ce projet de loi est ce qu'il prétend être: une aide offerte à l'industrie pour lui permettre de réaliser son propre objectif, pour soustraire à son emprise quelque chose qu'elle ne peut pas faire elle-même à cause de son manque de crédibilité. Je pense que c'est comme cela que le Sénat peut et doit agir.

**Le président:** Merci. L'idée d'un Sénat énergique essayant toujours d'aller plus loin concorde certainement tout à fait avec mon propre point de vue, tout au moins depuis que je suis à nouveau dans l'opposition.

Notre prochain témoin est M. Siegel.

**M. Mark Siegel, conseiller fiscal principal, Gowling, Strathy & Henderson:** Merci, monsieur le président, de m'avoir invité à prendre la parole. J'ai préparé un avis écrit qui, je crois, a déjà été déposé; je vais donc rapidement résumer les questions que j'y ai soulevées.

On m'a demandé de parler de la question de savoir si les droits qui doivent être prélevés en vertu du projet de loi proposé doivent être considérés comme un prélèvement ou une taxe.

Une taxe est généralement considérée comme un droit obligatoire prélevé auprès d'une personne par un organisme gouvernemental afin de financer les biens et les services publics et de redistribuer le revenu entre différents groupes économiques de la société.

La question de savoir si des droits constituent une taxe ou quelque chose d'autre a été décrite en particulier dans des affaires provinciales qui relevaient de la Loi constitutionnelle parce qu'une province peut seulement imposer une taxe directe. Si des droits indirects sont imposés à un contribuable, à un citoyen, il



Constitution Act, in order for it to be available for use as a revenue raising source for the government body.

This issue has been examined three times in the recent past by the Supreme Court of Canada, in the first instance dealing with an agricultural marketing board. In all of the previous cases of a marketing levy being imposed, the courts consistently ruled that this charge was a tax, and ruled it invalid where imposed by a province. In the agricultural products case, however, the court examined the issue in greater detail, and came to the conclusion that where a levy was being imposed upon the users of an industry, and that charge corresponded almost directly to the expenses that would be incurred with respect to the operation of that agency, it was not a tax; it was a charge. As such, it was validly imposed by a province.

Similarly, in the very recent past, there have been two cases, *Allard Contractors v. Coquitlam* and the *Ontario Home Builders' Association v. York Region Board of Education*.

In *Allard Contractors*, there was an imposition of a charge upon those persons removing gravel so that the municipality in which that gravel was being removed could repair roads. There was an assumption that gravel would ruin the roads, so if a charge was imposed upon those persons removing the gravel, it would be a fair charge upon that user group to assess an amount to repair the roads to which they caused damage. In that case, the court found that the amount was not a tax, and that there was a direct correlation between the imposition of the charge, and the expense that it was intended to cover.

In the *Ontario Home Builders'* decision, the municipalities imposed charges upon home builders, which were then intended to be used to cover the costs of schools. A determination was made that, if more homes were built, there would be more children. As such, there would be a need for an increased number of schools. In that case, too, the court found that there was a direct correlation between the charge imposed upon home builders, and the expense that the charge was intended to cover.

In a recent Ontario Court of Appeal decision dealing with probate fees imposed by the Province of Ontario, an issue was once again raised as to whether this was a tax. The Ontario Court of Appeal ruled that the probate fees imposed by the Province of Ontario were intended to cover the costs of administering the court. They were not a charge intended to go into the public purse for public purposes. That case has been appealed to the Supreme Court of Canada, so we will have to wait on that decision.

In one other case where the court found against a charge, the charge in that issue was found to be a tax, because it had a much broader purpose. As such, it could not be directly associated with the expenses intended to be incurred.

doit alors s'agir d'un prélèvement et non pas d'une taxe au sens de la Loi constitutionnelle pour qu'il soit possible de s'en servir comme source de revenu pour un organisme gouvernemental.

Cette question a été examinée à trois reprises ces dernières années par la Cour suprême du Canada; dans le premier cas, il s'agissait d'une commission de commercialisation de produits agricoles. Dans tous les cas précédents de prélèvements imposés pour la commercialisation, les tribunaux ont toujours statué qu'il s'agissait d'une taxe et que celle-ci était invalide si elle était imposée par une province. Dans le cas des produits agricoles, cependant, la Cour a examiné la question de façon plus détaillée et est parvenue à la conclusion que lorsque les droits étaient prélevés auprès des utilisateurs de l'industrie et que ces droits correspondaient presque directement aux frais devant être encourus pour le fonctionnement de l'organisme concerné, il ne s'agissait pas d'une taxe, mais d'un prélèvement. À ce titre, la province était habilitée à l'imposer.

Il y a eu, très récemment, deux affaires de même nature, *Allard Contractors c. Coquitlam* et *The Ontario Home Builders' Association c. York Region Board of Education*.

Dans *Allard Contractors*, les personnes qui retiraient du gravier devaient acquitter des droits afin que la municipalité dans laquelle elles prenaient ce gravier puisse réparer les routes. On prenait pour hypothèse que le gravier allait endommager les routes, si bien que, si les personnes qui retiraient ce gravier avaient à acquitter des droits, il serait équitable de leur faire payer une somme correspondant au coût de la réparation des routes auxquelles ils avaient occasionné des dégâts. Le tribunal a alors conclu qu'il ne s'agissait pas d'une taxe mais qu'il y avait une corrélation directe entre l'imposition de ces droits et les frais qu'ils étaient censés couvrir.

Dans la décision concernant la *Ontario Home Builders' Association*, les municipalités exigeaient que les constructeurs de maisons acquittent des droits, qui étaient ensuite censés être utilisés pour couvrir le coût des écoles. Il avait été établi que, si on construisait davantage de maisons, il y aurait davantage d'enfants et qu'un nombre plus élevé d'écoles serait donc nécessaire. Dans ce cas également, le tribunal a statué qu'il y avait une corrélation directe entre les droits que devaient acquitter les constructeurs de maison et les dépenses que ces droits étaient censés couvrir.

Dans une récente affaire soumise à la Cour d'appel de l'Ontario au sujet de droits d'homologation imposés par la province de l'Ontario, la question s'est également posée de savoir s'il s'agissait d'une taxe. La Cour d'appel de l'Ontario a statué que les droits d'homologation imposés par la province de l'Ontario étaient censés couvrir les frais d'administration du tribunal. Ils ne constituaient pas des droits destinés à être versés au Trésor à des fins de nature publique. Cette affaire a été portée en appel devant la Cour suprême du Canada, si bien que nous devons attendre que celle-ci se prononce.

Un tribunal a statué, dans une autre affaire, que les droits prélevés constituaient une taxe parce que leur objet avait une portée beaucoup plus étendue. De ce fait, ils ne pouvaient pas être directement associés aux dépenses censées être engagées.

After analysis, it is my view that this charge is clearly intended to provide funds for the purposes set out in clause 5 of the proposed statute. In addition, the revenue produced by the levy will not be transferred to a public body to be used for public purposes. It is intended to be assessed for the purposes of dealing with the costs referred to in the statute.

It is my view that the charge imposed is not a tax. Some assistance to this opinion can be found in subclause 36(3) of the proposed legislation, which indicates that, in the event that the use of tobacco by young persons in Canada is reduced, the levy imposed pursuant to the legislation would itself be reduced. I think that this is intended to show the connection between the levy and its intended purpose of achieving the objectives in clause 5 of the bill.

**The Chairman:** When Mr. Parker from the tobacco industry was here yesterday, he said that he believed the bill was likely *ultra vires* the federal Parliament, and that it was possibly in contravention of the Charter. However, he adduced no argument on either of those issues.

We invited the industry to have someone address this question with you, or to send a brief. Neither has been done. I am not in the position to speculate on what grounds the industry might have for either a division of powers argument, or a Charter argument. However, Professor Gall has taken us through, in some detail, the various division of powers arguments, as well as the Charter arguments. Professor Magnet has given us his opinion on the matter.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, there are only two reasons for not commenting on a panel. The first is that the senators do not believe it is worthy of comment, and the second is that they agree with what they have heard. I submit that it is the latter; that they have heard a compelling case from a very competent panel. If other parties have views, they have had every opportunity to place them before this committee, and in my view, silence means consent.

**The Chairman:** Let me try my hand here in a general way.

Previous government attempts to regulate in this industry have met the fate that we know of in the Supreme Court of Canada. One of you has said that none of the elements that produced those unhappy results in the courts are present in this private member's bill. Is that truly the case? I presume you have considered this private member's bill against the decisions taken on previous attempts by the government to regulate this industry. Does anyone wish to speak to that?

**Mr. Gall:** The Tobacco Control Act of 1987 primarily emphasized the restrictions on advertising, and also the labelling of tobacco products. It came into direct conflict with the Charter provisions dealing with freedom of expression.

Après analyse, je suis d'avis que la somme prélevée est clairement censée fournir des fonds destinés à l'accomplissement de la mission énoncée à l'article 5 du projet de loi. En outre, le revenu produit par ce prélèvement ne sera pas transféré à un organisme public pour être utilisé à des fins de nature publique, mais pour couvrir les dépenses mentionnées dans le projet de loi.

Je suis d'avis que ce prélèvement ne constitue pas une taxe. On peut trouver un argument favorable à cette opinion au paragraphe 36(3) du projet de loi, qui indique que, si les jeunes du Canada consomment moins de produits de tabac, le montant du prélèvement imposé en vertu de ce projet de loi sera lui-même réduit. Je pense que cette disposition vise à montrer le lien existant entre le prélèvement et son objet, qui est de réaliser les objectifs mentionnés à l'article 5.

**Le président:** Quand M. Parker, un représentant de l'industrie du tabac, était ici hier, il a dit qu'à son avis, ce projet de loi n'était pas de la compétence du Parlement fédéral et qu'il allait peut-être à l'encontre de la Charte. Il n'a toutefois présenté aucun argument pour étayer ces deux affirmations.

Nous avons invité l'industrie à charger quelqu'un de discuter de cette question avec vous ou de nous envoyer un mémoire. Elle n'a fait ni l'un ni l'autre. Je ne suis pas en mesure d'émettre des hypothèses au sujet des raisons pour lesquelles l'industrie pourrait invoquer l'argument de la division des pouvoirs ou celui de la Charte. M. Gall nous a toutefois exposé de façon assez détaillée les différents arguments relatifs à la division des pouvoirs ainsi que ceux qui concernent la Charte. M. Magnet nous a donné son avis sur cette question.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, il y a seulement deux raisons de ne pas commenter ce qu'ont dit les participants à une table ronde. La première est que les sénateurs pensent que cela ne vaut pas la peine, et la deuxième est qu'ils sont d'accord avec ce qu'ils ont entendu. Je suppose que c'est la deuxième qui s'applique et qu'ils ont entendu des arguments convaincants présentés par des intervenants très compétents. Si d'autres parties ont un point de vue à présenter, elles ont eu amplement la possibilité de le faire devant ce comité. Et, à mon avis, qui ne dit mot consent.

**Le président:** Laissez-moi essayer de faire une remarque très générale.

Les tentatives précédentes entreprises par le gouvernement pour réglementer cette industrie ont connu le sort que nous savons devant la Cour suprême du Canada. L'un d'entre vous a dit qu'aucun des éléments qui avaient occasionné ces résultats fâcheux devant les tribunaux n'est présent dans ce projet de loi d'initiative parlementaire. En est-il vraiment ainsi? Je présume que vous l'avez examiné à la lumière des décisions prises au sujet des tentatives antérieures du gouvernement de réglementer cette industrie. Quelqu'un veut-il intervenir à ce sujet?

**M. Gall:** La Loi réglementant les produits du tabac de 1987 mettait principalement l'accent sur les restrictions imposées en matière de publicité et sur l'étiquetage de ces produits. Elle entraînait directement en conflit avec les dispositions de la Charte relatives à la liberté d'expression.



I have two comments. Firstly, we do not have a comparable type of bill in this case. The industry's freedom of expression is not restricted. Both Professor Magnet and I agree that this is not really a freedom of expression issue.

I want to reiterate the point that I raised earlier. If it were a freedom of expression argument, clearly the jurisprudence shows that if the government emphasizes the necessity of a freedom of expression abrogation to protect vulnerable people in society, the court is sympathetic in each and every case. That is based on the assumption that there is a freedom of expression argument here, which I do not think there is.

**The Chairman:** Professor Magnet said that he thought it would be saved anyway, by way of the "reasonable restriction" that is deemed to be reasonable in a democratic society.

**Senator Stollery:** I do not know what this committee will do, but I hope that the Senate passes this bill. Taking these various approaches to stop young people from smoking is very timely. I have read the material from the tobacco companies, and they too are in favour of it. However, they have said in several of these briefs that they lack credibility.

The industry's first position will be that the charge is a tax, and not a levy. If the bill proceeds through the system, the industry's position will change, depending on what defence might work to kick this bill.

If the bill is approved, the next step will be its introduction to the House of Commons. The same argument that took place before the Speaker of the Senate as to whether it is a tax or a levy will then take place in the House of Commons. The Speaker of the House of Commons will then make a decision.

In Westminster, there have been considerable precedents for this kind of argument. The difference between a levy and a tax is an old story. Are there not many precedents in *Erskine May*?

**Mr. Clegg:** Indeed there are. To summarize briefly, some of the bills have been ruled one way or the other. Many of them provided that a surplus ended up in the consolidated fund, and they were ruled as taxes. There were a number of bills cited where they did not discuss the details, and they were ruled as levies. There are perhaps 15 or 20 bills mentioned there. A number are listed by name, and I did not research the exact details. As I said, these were all happily agreed to be levies, because they were a charge on an industry for its own purposes. It then dealt in more detail with those which were not ruled to be levies but taxes. The greater discussion is on the exception, and about four or five bills are mentioned. Most of those, in fact, were ruled to be taxes. In my earlier remarks, I commented on why those particular bills were different from this one.

Je ferai deux commentaires. Premièrement, ce projet de loi n'est pas comparable au précédent. La liberté d'expression de l'industrie n'est pas limitée. M. Magnat et moi-même convenons qu'il ne s'agit pas réellement d'une question touchant la liberté d'expression.

Je veux répéter ce que j'ai dit tout à l'heure. Si on invoquait la liberté d'expression, la jurisprudence montre clairement que, si le gouvernement insiste sur la nécessité d'abroger la liberté d'expression pour protéger des membres vulnérables de la société, le tribunal est chaque fois sensible à cet argument. Il en irait ainsi dans l'hypothèse où on pourrait invoquer ici la liberté d'expression, ce qui ne me paraît pas fondé.

**Le président:** M. Magnat a dit qu'il pensait que ce projet de loi serait de toute façon sauvé en vertu de ce qu'on considère comme une «restriction raisonnable» dans une société démocratique.

**Le sénateur Stollery:** Je ne sais pas ce que le comité va faire, mais j'espère que le Sénat adoptera ce projet de loi. Le moment est tout à fait opportun pour utiliser ces différentes méthodes pour empêcher les jeunes gens de fumer. J'ai lu les documents présentés par les compagnies de tabac, et elles sont également en faveur de ces mesures. Elles ont dit toutefois dans plusieurs de leurs mémoires qu'elles manquent de crédibilité.

L'industrie affirmera d'abord que ces droits constituent une taxe et non pas un prélèvement. Si le projet de loi passe ensuite par les différentes étapes prévues, l'industrie adoptera une position différente en fonction des arguments qu'elle pourrait invoquer en sa défense pour qu'il soit rejeté.

S'il est approuvé, il sera ensuite présenté à la Chambre des communes. La même discussion qui a eu lieu devant le Président du Sénat quant au fait de savoir s'il s'agit d'une taxe ou d'un prélèvement aura également lieu à la Chambre des communes. Le président de la Chambre des communes prendra alors une décision.

À Westminster, il y a eu un nombre considérable de précédents à ce sujet. La différence entre un prélèvement et une taxe est une vieille histoire. N'y a-t-il pas de nombreux précédents dans *Erskine May*?

**M. Clegg:** Il y en a en effet. Pour résumer brièvement la situation, certains projets de loi ont fait l'objet d'une décision dans un sens ou dans l'autre. Beaucoup d'entre eux prévoyaient que tout excédent serait versé au Trésor, et on a alors dit qu'il s'agissait d'une taxe. Il y a plusieurs projets de loi cités, mais dont les détails ne sont pas expliqués, et la décision a été qu'il s'agissait de prélèvements. On cite peut-être dans cet ouvrage une quinzaine ou une vingtaine de projets de loi. On donne simplement le nom de certains d'entre eux, et je n'ai pas fait de recherches au sujet des détails exacts. Comme je l'ai dit, la décision prise à la satisfaction de tous a été chaque fois qu'il s'agissait de prélèvements, parce que les droits prélevés devaient être utilisés pour l'industrie concernée. Cet ouvrage donne ensuite plus de détails à propos de ceux qui ont été considérés comme instituant non pas un prélèvement mais une taxe. Ce sont les exceptions qui sont le plus longuement discutées, et il est fait mention de quatre ou cinq projets de loi environ. Pour la plupart d'entre eux, en fait, la décision a été qu'il s'agissait d'une taxe.

**Senator Stollery:** I understand what you were saying. It is important. Opponents of the principle will disguise themselves and hide behind an argument. The opponents of this bill will never say, "I am opposed to the principle of stopping young people from smoking." They will say, "I am in favour of stopping young people from smoking. I will just oppose everything that would actually make it possible to explain to young people why they should not smoke." That is how the process will take place.

It is important for the Senate and the members of this committee to understand that. This research is crucial.

The precedents are important, because that is where the argument will go. The opponents will hide behind the argument by claiming that this is a tax, and therefore cannot originate in the Senate, although it is a great idea. They will kill it in that way.

Would you not agree that Erskine May is more credible than Bourinot or Beaudesne?

**Mr. Clegg:** Yes, I would. Most of what is written in other books is actually drawn from Erskine May. Everywhere I have been in the Commonwealth, I have found people referring to Erskine May.

I should just like to mention one other possibility. If the other place chose to favour this bill and ignore the issue, or even if some members thought it was a tax but nevertheless passed the bill, in all practical terms the problem would have been repaired. I would be very surprised if the courts could be persuaded to pry their way within the walls of Parliament, to determine how Parliament passed the bill.

**The Chairman:** There is another issue, not a legal or procedural issue, but a policy issue. The Department of Finance has a holy terror of what it calls dedicated taxes. We all know that argument, and minister of finance and the department have traditionally opposed this. The department has been ominously silent on this bill so far.

**Senator Kenny:** Pleasantly silent.

**The Chairman:** We will see whether they make that argument or whether, as Senator Stollery suggests, they use some other ruse to have their way.

**Senator Butts:** I am not a lawyer, but something comes to mind from what you said about taking it out of the industry's hands. Clause 3(1) states the purpose of the bill. Can anyone enable and assist any corporate body that absolutely abhors that assistance?

**Mr. Clegg:** It is not easy to help someone who does not wish to be helped. However, the industry has said that it wants to do this. In their testimony, its representatives expressed dismay that they had not been involved in the preparation of the bill. They expressed that dismay in rather strong terms, as I recall. It is possible to help someone without consulting them beforehand, however. If this bill does what it says it will do, it will be helping

Dans mes observations antérieures, j'ai expliqué pourquoi ces projets de loi étaient différents de celui-ci.

**Le sénateur Stollery:** Je comprends ce que vous nous dites. C'est important. Les adversaires de ce principe ont avancé certains arguments pour cacher leurs véritables intentions. Ils ne diront jamais: «Je suis contre le principe d'empêcher les jeunes gens de fumer.» Ils diront: «Je suis en faveur d'empêcher les jeunes gens de fumer. Je vais simplement m'opposer à tout ce qui pourrait réellement permettre d'expliquer aux jeunes gens pourquoi ils ne devraient pas fumer.» Voilà comment les choses vont se dérouler.

Il est important que le Sénat et les membres de ce comité comprennent cela. Cette recherche est cruciale.

Les précédents sont importants, parce que ce sont ces arguments qui vont être invoqués. Les adversaires cacheront leur jeu en disant que c'est une taxe et qu'elle ne peut donc pas émaner du Sénat, bien que ce soit une excellente idée. C'est comme cela qu'ils vont faire disparaître ce projet de loi.

Ne convenez-vous pas qu'Erskine May est plus crédible que Bourinot ou Beaudesne?

**M. Clegg:** Si. La plupart des choses qui figurent dans d'autres ouvrages sont, en fait, tirées d'Erskine May. Partout où je suis allé dans le Commonwealth, j'ai constaté que les gens se référaient à Erskine May.

Je voudrais simplement mentionner une autre possibilité. Si l'autre endroit décide d'appuyer ce projet de loi et ne tient pas compte de cette question, ou même si certains députés pensent que c'est une taxe mais l'adoptent néanmoins, à toutes fins pratiques, le problème sera réglé. Je serais très étonné que les tribunaux puissent fouiner dans l'enceinte du Parlement pour déterminer comment celui-ci a adopté ce projet de loi.

**Le président:** Il y a une autre question qui ne concerne pas le droit ni la procédure, mais qui est de nature politique. Le ministère des Finances a une sainte horreur de ce qu'il considère comme des taxes prévues pour une utilisation spéciale. Nous savons tous de quoi il retourne, et le ministre des Finances et son ministère s'y sont toujours opposés. Le silence observé jusqu'à présent par le ministère au sujet de ce projet de loi est de mauvais augure.

**Le sénateur Kenny:** De bon augure.

**Le président:** Nous verrons si l'industrie invoque cet argument ou si, comme le laisse entendre le sénateur Stollery, elle a recours à une autre ruse pour arriver à ses fins.

**Le sénateur Butts:** Je ne suis pas juriste, mais quelque chose me vient à l'esprit quand vous parlez de soustraire ce programme à l'emprise de l'industrie. Le paragraphe 3(1) énonce l'objet de ce projet de loi. Est-ce que quelqu'un peut donner à un organisme privé les moyens de réaliser un objectif alors qu'il ne veut absolument pas qu'on l'aide à le réaliser?

**M. Clegg:** Il n'est pas facile d'aider quelqu'un qui ne veut pas qu'on l'aide. L'industrie a toutefois dit qu'elle veut faire cela. Dans leur déposition, ses représentants ont dit qu'ils étaient consternés de ne pas avoir été associés à la préparation du projet de loi. Je me souviens qu'ils ont exprimé leur consternation en termes assez vifs. On peut cependant aider quelqu'un sans le consulter préalablement. Si ce projet de loi atteint son objectif, il



them whether they like it or not; taking their money and spending it in the way they claim they would, if only they had the credibility.

In practice, one would have to see what will happen. It is difficult to rescue a drowning person if they are trying to hit you, but there are ways of dealing with that problem, too.

**Mr. Cunningham:** Laurence Tisch, who is chairman of one of the American tobacco companies, spoke before a U.S. Congressional committee with fellow CEOs of other tobacco companies at his side. He said:

...the proposed resolution...says, look, we're not going to look to the tobacco companies to educate people on the risks of smoking and whether young people ought to smoke or not. We think public health groups and others can do a better job on anti-tobacco advertising than the tobacco companies can do. And I don't mean that facetiously.

That is consistent with testimony heard before a Senate Committee last April.

**Senator LeBreton:** My question is for Mr. Cunningham. There may be a perception problem in the Canadian public, and perhaps a little confusion. Here we have the Canadian Cancer Society appearing to align itself with a bill, the stated purpose of which is to improve the image of an industry; in this case the tobacco industry. Of course, you are also supported by many medical associations.

How will the Canadian Cancer Society and the various medical associations go out to the public and explain that they are, in effect, supporting a bill whose purpose is to improve the image of the industry?

**The Chairman:** That is Senator Keon's point, which he made at second reading.

**Mr. Cunningham:** I have seen that excerpt from the debates. We considered that question, and we support the bill strongly. We look at the end result of what will be achieved. We will see a foundation independent of both the tobacco industry and government, and which will have \$120 million per year for programming, research, and so on, to reduce smoking. Is that good for public health? Yes. Is that good for cancer control? Absolutely.

The proposed legislation has been drafted in such a way as to have this levy imposed and collected. Recognizing that it was drafted quite carefully, we look at the bottom line of what it will achieve, and that is what we support.

**Senator LeBreton:** I have a concern about the group of people who will be administering this \$120-million fund. If, in fact, it will step in and offer replacement funds for sponsorship, who decides?

I happen to be a car racing fan. My husband happens to like boxing and car racing. Many people in this country do not like those sports and prefer others — lawn bowling or something. In any event, I am very fearful that there will be a group of people

les aidera, qu'ils le veulent ou non; il permettra de prendre leur argent et de le dépenser comme ils prétendent qu'ils le feraient si seulement ils possédaient la crédibilité nécessaire.

En pratique, il faudra voir ce qui se passe. Il est difficile de sauver quelqu'un qui se noie s'il essaie de vous frapper, mais il y a aussi des façons de régler ce problème.

**M. Cunningham:** Laurence Tisch, qui est président d'une des compagnies de tabac américaines, a pris la parole devant un comité du Congrès des États-Unis, et il était accompagné des PDG d'autres compagnies de tabac. Il a déclaré:

[...] la résolution proposée [...] dit: «Voyons, nous n'allons pas attendre des compagnies de tabac qu'elles sensibilisent les gens aux risques du tabagisme et décident si les jeunes devraient ou non fumer.» Nous pensons que les groupes du secteur de la santé publique et d'autres peuvent mieux faire de la publicité contre le tabac que les compagnies de tabac. Et je ne dis pas cela en plaisantant.

Cela concorde avec les dépositions que j'ai entendues devant un comité du Sénat en avril dernier.

**Le sénateur LeBreton:** Ma question s'adresse à M. Cunningham. Il y a peut-être un problème en ce qui concerne la façon dont la population canadienne voit les choses, et peut-être un peu de confusion. Nous avons ici la Société canadienne du cancer qui semble être en faveur d'un projet de loi qui déclare avoir pour objectif d'améliorer l'image d'une industrie, en l'occurrence l'industrie du tabac. Bien entendu, de nombreuses associations médicales l'appuient également.

Comment la Société canadienne du cancer et les diverses associations médicales vont-elles expliquer à la population qu'elles appuient en fait un projet de loi qui a pour objectif d'améliorer l'image de cette industrie?

**Le président:** C'est ce qu'a dit le sénateur Keon en deuxième lecture.

**M. Cunningham:** J'ai vu cet extrait des débats. Nous avons réfléchi à cette question, et nous appuyons fermement ce projet de loi. Nous pensons au résultat final qui sera atteint. Nous constatons qu'il y aura une fondation indépendante de l'industrie du tabac et du gouvernement et qu'elle disposera de 120 millions de dollars par an pour des programmes, de la recherche, et cetera afin de réduire le tabagisme. Est-ce une bonne chose pour la santé publique? Oui. Est-ce une bonne chose pour lutter contre le cancer? Absolument.

Le projet de loi a été rédigé de façon à ce que ce prélèvement soit imposé et perçu. Nous sommes conscients qu'il a été rédigé avec beaucoup de soin, et ce que nous appuyons est le résultat qu'il permettra d'atteindre en fin de compte.

**Le sénateur LeBreton:** Je m'inquiète au sujet du groupe de gens qui va administrer les 120 millions de dollars de ce fonds. S'il veut, en fait, intervenir et proposer des subventions de remplacement pour la commandite, qui prendra les décisions?

Il se trouve que j'aime beaucoup la course automobile et que mon mari aime la boxe et la course automobile. Beaucoup de gens dans notre pays n'aiment pas ces sports et en préfèrent d'autres — le jeu de boules ou je ne sais quoi d'autre. Quoi qu'il en soit, je

who will decide for the rest of us where this \$120 million will be spent. Many of us who enjoy the sports that heretofore have been sponsored by the tobacco companies and others, such as beer and alcohol, have reason to fear that this \$120-million fund will end up being a huge boondoggle.

**Mr. Cunningham:** This is a question that the sponsors of the bill may have contemplated as they were drafting the provisions. The bill contemplates subsidiary corporations that can be created to administer the transition funding. There is a requirement in clause 47 with respect to certain membership on the board of directors of a subsidiary corporation; people who have experience with respect to arts and sport or the promotion of these events.

I do not see a situation where you would have highly qualified professionals in health promotion administering the transition portion of the bill. There are certain criteria with respect to the ability to receive funds and transition funds. First, you must be receiving tobacco sponsorship money. It must decrease as a result of a decision by the tobacco companies, and there is a ceiling on how much you can get. Some of the concerns are addressed by the wording of the bill.

**Senator LeBreton:** That begs another question. If I were presently involved with an unsponsored cultural or sporting event, I would be after the tobacco companies to get on the list, so that when this alternate fund were set up, I would qualify for it.

As to the potential for the administering of the fund, I wonder if we have thought this through.

**Mr. Cunningham:** In a sense it is too late, because once this bill is passed you cannot get on the list. Tobacco companies say that they are decreasing the amount of sponsorship they will do, because of the provisions of the Tobacco Act passed a year ago by Parliament.

Those groups who, up until this point, have made the decision not to receive tobacco sponsorship, would be eligible in terms of the health promotion aspect — as would those currently receiving tobacco sponsorship money — to be in a position, as in Australia, where they used a “Quit” theme, a health promotion message. The Canadian women’s soccer team could be sponsored by this.

I do not see an effort by those not currently receiving tobacco money to join the queue to get it. Tobacco companies will not give them the money, because there is no time for the events to be organized. I am not concerned about that aspect.

**Senator Nolin:** I have one question for Mr. Clegg. However, I wish to refer to a paragraph in Mr. Spiegel’s presentation. You say:

crains fortement qu’un groupe de gens décide pour tout le monde comment dépenser ces 120 millions de dollars. Beaucoup d’entre nous, qui apprécions les sports qui ont jusqu’à présent été commandités par les compagnies de tabac et d’autres, comme les brasseries et les fabricants de liqueur, ont de bonnes raisons de craindre que ce fonds de 120 millions de dollars ne fasse finalement absolument rien de bon.

**M. Cunningham:** C’est une question que les parrains du projet de loi ont envisagée quand ils rédigeaient ces dispositions. Le projet de loi envisage la création éventuelle de filiales pour administrer le financement transitoire. L’article 47 énonce certaines exigences relatives à la composition du conseil d’administration d’une filiale; ses membres doivent avoir de l’expérience en ce qui concerne les arts et le sport ou la promotion de ces manifestations.

Je ne crois pas qu’on puisse se retrouver dans une situation où il y aurait des spécialistes éminemment qualifiés de la promotion de la santé qui seraient responsables des mesures transitoires prévues dans le projet. Il énonce certains critères en ce qui concerne la capacité de recevoir des fonds et des fonds transitoires. Premièrement, il faut recevoir des fonds de commandite de la part des fabricants de produits du tabac. Ces fonds doivent diminuer par suite d’une décision des compagnies de tabac, et le montant qu’on peut recevoir est plafonné. Le libellé du projet de loi répond à certaines de ces préoccupations.

**Le sénateur LeBreton:** Cela soulève une autre question. Si je m’occupais actuellement d’une manifestation culturelle ou sportive non commanditée, j’interviendrais auprès des compagnies de tabac pour figurer sur la liste afin de pouvoir bénéficier de ce fonds de remplacement quand il serait mis en place.

Pour ce qui est des problèmes potentiels concernant l’administration de ce fonds, je me demande si nous avons réfléchi à fond à la question.

**M. Cunningham:** Dans un sens, c’est trop tard, parce qu’une fois que le projet de loi est approuvé, on ne peut pas être inscrit sur la liste. Les compagnies de tabac disent qu’elles réduisent le montant de leurs commandites à cause des dispositions de la Loi sur le tabac adoptées il y a un an par le Parlement.

Les groupes qui, jusqu’à présent, ont choisi de ne pas être commandités par les compagnies de tabac pourraient en bénéficier au titre de la promotion de la santé. L’équipe féminine canadienne de soccer pourrait être commanditée.

Je ne crois pas que ceux qui ne reçoivent pas actuellement d’argent de ces compagnies s’efforcent de faire la queue avec les autres pour en bénéficier. Elles ne leur donneront pas d’argent parce qu’il n’y a pas assez de temps pour organiser ces manifestations. Cela ne m’inquiète pas.

**Le sénateur Nolin:** Je voudrais poser une question à M. Clegg. Je souhaite toutefois me référer à un paragraphe du mémoire de M. Siegel. Vous dites:



The general principle that flows from these cases is that a levy imposed by a public body can be characterized as a regulatory charge, as opposed to a tax, if the amounts received pursuant to the levy are to be used for a specific governmental service and the amount of the levy reasonably relates to the cost of providing the service.

Mr. Clegg, you have repeated many times in your testimony that the levy is for specific industry objectives, and the bill uses those words. How can you reconcile what I have just read of Mr. Spiegel's testimony and what you have said in regard to what our bill is stating?

**Mr. Clegg:** Mr. Chairman, there is a distinction between the analysis of whether or not it is a tax from the point of view of taxation law, and whether it is a tax or a levy under the parliamentary procedure in the meaning of the provisions of the Constitution Act that limit the Senate's ability. The two things are not quite the same. However, they are not really inconsistent here. From the point of view of taxation law, what has been determined is that, if a charge is for a limited and specific purpose, and regulated to that purpose, it is not a tax from the point of view of general taxation legislation. That would take it into a federal power of taxation.

Under the procedural issue, the test is whether or not this is public money, which it is not, whether the money comes from the industry, and whether it is used for its own purpose. The two things are not the same. That is because the tax and charge distinction is not quite the same as a tax and levy distinction.

What we are both agreed that it is not a tax. I say it is a levy, and I do not address the issue of whether it is a charge from the point of view of taxation law. From the point of view of parliamentary law and procedure, I say that it is a levy and not a tax, and should be reviewed as such.

The imposition of this and the expenditure of it does not interfere with the Crown prerogative of financial initiative, which is what should be the concern of the government at this point in time. The question ought to be whether the Senate is getting into spending public money, appropriating public money, or raising taxes to raise revenue. Clearly the bill does not do any of these things. It is a safe definition; where the money is drawn from an industry for its own purpose, it is not a tax. There could be other things which are not taxes as well, but in that particular safe haven it certainly is not a tax.

**Mr. Siegel:** I addressed the issue from the specific perspective of tax and tax law, rather than procedure. I looked for similar points of legislation from which I could make a comparison.

Le principe général qui ressort de ces cas est qu'un prélèvement imposé par un organisme public peut être considéré comme un droit réglementaire plutôt que comme une taxe si les sommes perçues au titre de ce prélèvement sont utilisées pour un service gouvernemental spécifique et si le montant du prélèvement est raisonnablement en rapport avec le coût de prestation du service.

M. Clegg, vous avez répété à plusieurs reprises dans votre déposition que ce prélèvement a pour objet d'atteindre les objectifs de l'industrie, comme le dit le projet de loi. Comment pouvez-vous concilier l'extrait du mémoire de M. Siegel que je viens de lire et ce que vous avez dit au sujet de ce qui figure dans notre projet de loi?

**M. Clegg:** Monsieur le président, il y a une distinction à faire selon qu'on analyse si c'est une taxe de point de vue du droit fiscal ou si c'est une taxe ou un prélèvement selon la procédure parlementaire, c'est-à-dire les dispositions de la Loi constitutionnelle qui limitent les pouvoirs du Sénat. Ces deux choses ne sont pas tout à fait identiques. Elles ne sont toutefois pas non plus incompatibles dans ce cas. Du point de vue du droit fiscal, ce qui a été déterminé est que si des droits sont prélevés à des fins limitées et spécifiques et qu'il existe un règlement à cet effet, ils ne constituent pas une taxe du point de vue de la législation fiscale en général. Ils relèveraient du pouvoir fédéral d'imposition.

Du point de vue de la procédure, le critère est de savoir s'il s'agit ou non de deniers publics, ce qui n'est pas le cas, si cet argent vient de l'industrie et s'il est utilisé pour atteindre les objectifs de celle-ci. Les deux choses ne sont pas identiques. C'est parce que la distinction entre une taxe et des droits n'est pas la même qu'entre une taxe et un prélèvement.

Ce dont nous convenons tous les deux est qu'il ne s'agit pas d'une taxe. Je dis que c'est un prélèvement, et je n'examine pas la question de savoir s'il s'agit de droits du point de vue du droit fiscal. Du point de vue du droit et de la procédure parlementaire, je dis que c'est un prélèvement et non pas une taxe et que c'est à ce titre qu'il faudrait l'examiner.

L'imposition de ce prélèvement et le fait de le dépenser ne porte pas atteinte à la prérogative de la Couronne en matière d'initiative financière, ce qui est la chose dont le gouvernement devrait se soucier pour un moment. La question devrait être de savoir si le Sénat, en agissant ainsi, dépense des deniers publics, affecte les deniers publics ou prélève des taxes pour collecter un revenu. Ce projet de loi ne fait manifestement rien de tout cela. Cette définition ne prête pas à confusion; si l'argent est prélevé auprès d'une industrie pour servir aux fins de celle-ci, ce n'est pas une taxe. Il pourrait y avoir d'autres choses qui ne sont pas plus des taxes, mais, dans ce cas précis, ce n'est certainement pas une taxe.

**M. Siegel:** J'ai abordé cette question spécifiquement dans l'optique du droit fiscal, plutôt que de la procédure. J'ai cherché des dispositions législatives à partir desquelles je pouvais établir une comparaison.

The most topical from a tax-only viewpoint was section 92 of the Constitution Act as between a province imposing only direct taxes, and if was not a tax, it was invalid, was unconstitutional. So the analysis, as Mr. Clegg has pointed out, is slightly different but essentially the same. We are coming to the point of view of whether this thing — for lack of a better word — arises from an intention of a government to impose a general revenue-raising objective. If there is no general revenue-raising objective intended by virtue of the imposition of the charge, then it is not a tax.

The Supreme Court has consistently agreed in the last 20 years, and most particularly in the last five years, that if you cannot show that the charge is for general public purposes and not for a specific governmental service then it is a charge and not a tax — which would lend credence to any potential argument that the imposition pursuant to this proposed statute is a tax. It does not meet any of the tests. Whether from the procedural point of view or from the pure tax point of view, it does not meet any of the tests that would make it a tax.

**The Chairman:** Thank you for your appearance, gentlemen. Your testimony has been very helpful.

Honourable senators, we will now hear from the final witnesses on this bill, the co-sponsors, our colleagues Senator Kenny and Senator Nolin.

Before I call on them, I want to bring to your attention a couple of letters I have received and which I have circulated to members of the committee. I want to refer to them now for the record because they are of some importance and, in several ways, rather disturbing.

The first letter was dated May 11. It came to me from the Alliance for Sponsorship Freedom, and I refer to it because they are writing to state for the record why they have decided not to request an appearance before this committee during our consideration of Bill S-13. The points they make are as follows. First, they say that when they appeared before another Senate committee last year, on Bill C-71, their members were treated very disrespectfully. Second, they say that their earnest attempts to outline difficulties with the sponsorship restrictions in that bill were flatly rejected and dismissed by the Senate. They say they spoke to Senator Kenny during the drafting of this bill but that their comments were ignored, and they have come to the conclusion that their views are of little consequence in the Senate. They are obviously opposed to this bill and they continue to believe that Parliament should extend the transition period beyond October 1 by five to seven years.

I bring that to your attention because it is quite unusual. I must say that, in the almost 19 years that I have been here, most people and organizations who have appeared before Senate committees have found the experience to be a very positive one, whether or not the committee and the Senate accepted their representations. They went away feeling that they had had a fair, respectful, attentive and informed hearing from senators. This letter, the

La plus pertinente d'un point de vue purement fiscal était l'article 92 de la Loi constitutionnelle, qui précise que seule une province peut imposer une taxe directe, et ce prélèvement, s'il constitue une taxe, serait invalide, non conforme à la Constitution. Donc, comme M. Clegg l'a signalé, l'analyse est légèrement différente, mais fondamentalement identique. Nous examinons la question de savoir si cette chose — à défaut d'un terme plus approprié — découle du fait que le gouvernement a l'intention de prélever cet argent pour contribuer à ses recettes générales. Si ce n'est pas le cas, ce n'est pas une taxe.

La Cour suprême a constamment statué au cours des 20 dernières années, et plus particulièrement au cours des cinq dernières années, que si on ne peut pas prouver que les droits sont prélevés pour contribuer aux recettes publiques générales et non pas à la prestation d'un service gouvernemental spécifique, ce sont des droits et non pas une taxe — ce qui donnerait du poids à tout argument potentiel selon lequel ce que ce projet impose est une taxe. Or, ce prélèvement ne répond à aucun de ces critères. Que ce soit du point de vue de la procédure ou du point de vue purement fiscal, il ne répond à aucun des critères qui en feraient une taxe.

**Le président:** Je vous remercie d'avoir comparu devant nous, messieurs. Vos déclarations ont été très utiles.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre les derniers témoins qui interviennent au sujet de ce projet de loi, ses coparrains, nos collègues, le sénateur Kenny et le sénateur Nolin.

Avant de leur donner la parole, je veux porter à votre attention des lettres que j'ai reçues et que j'ai distribuées aux membres du comité. Je veux les mentionner maintenant pour qu'il en soit fait mention au procès-verbal, parce qu'elles ont une certaine importance et sont plutôt troublantes à plusieurs égards.

La première lettre est datée du 11 mai. Elle m'a été envoyée par le Ralliement pour la liberté de commandite, et je la mentionne parce que ce groupe souhaite que le procès-verbal indique pourquoi il a décidé de ne pas demander à comparaître devant ce comité pendant notre étude du projet de loi S-13. Les arguments qu'il présente sont les suivants. Ce groupe dit d'abord que, quand il a comparu devant un autre comité sénatorial l'année dernière, au sujet du projet de loi C-71, ses membres ont été traités de façon très désinvolte. Deuxièmement, il dit que ses tentatives sérieuses d'expliquer les difficultés que posent les restrictions que ce projet de loi impose à la commandite ont été rejetées du revers de la main par le Sénat. Il dit qu'il a parlé au sénateur Kenny pendant la rédaction de ce projet de loi, mais que ses commentaires n'ont pas été pris en considération et qu'il en est arrivé à la conclusion que ses opinions n'intéressent guère le Sénat. Il est, de toute évidence, opposé à ce projet de loi et continue de croire que le Parlement devrait prolonger la période de transition au-delà du 1<sup>er</sup> octobre pour cinq à sept années supplémentaires.

Je porte cela à votre attention parce que c'est tout à fait inhabituel. Je dois dire que, depuis près de 19 ans que je suis ici, la plupart des gens et des organisations qui ont comparu devant des comités du Sénat ont trouvé que c'était une expérience très positive, que le comité et le Sénat aient ou non accepté leurs recommandations. Ils s'en allaient en ayant l'impression que les sénateurs s'étaient montrés équitables, respectueux, attentifs et au



May 11 one, is signed by the representatives of five organizations, and I will name them: Mr. Max Beck, Ontario Place, Toronto; Andy Nulman, Just for Laughs, Montreal; Léon Méthot, Grand Prix Player's de Trois-Rivières, Quebec; Robert Kerr, Coastal Jazz and Blues Society, Vancouver; and Mary Moulton, the Atlantic Canada representative, of Halifax.

The second letter was dated May 12, and I read it this morning. It is from the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board. It raises one question of process and one question of substance, both of which I want to put before you.

The question of process is that they were not invited to appear. I have to take responsibility for that, as your chairman. The co-sponsors of the bill, Senators Kenny and Nolin, provided us with a list of witnesses they wanted us to hear and who obviously would be supportive of their efforts and of the bill. We have heard a good many of those witnesses. The tobacco industry was invited to send representatives, which they have done, and to suggest witnesses, and I think we have heard most of the witnesses they have suggested. They did not suggest the Tobacco Growers' Marketing Board. It was an oversight on our part — specifically, on my part — not to have thought of them and to have invited them. They say they are not requesting an appearance, but they do wish to convey their thoughts and views.

Their thoughts and views are that this bill is a duplicitous attempt to further tax Canada's tobacco consumers in the name of compensating the farmers and other groups while, in fact, as they say, transferring hundreds of millions of dollars into the hands of the anti-tobacco industry whose only contribution to tobacco issues has been personal attacks on all of those involved in the tobacco business, and the previous wasting of tens of millions of dollars in tobacco funds on failed anti-tobacco programs.

They then cite various economic statistics, which I need not go into in detail, however, in particular, they say that in Ontario the crop generates approximately \$453 million in GDP or added value, 5,900 jobs, \$80 million in wages and so forth.

They make a point about substance which I must bring to your attention. This is something we have all known in this committee, but we have not really addressed it. Let me read the paragraph.

Two weeks ago I am told your Committee approved a Bill that will ban every tobacco product now on the market in Canada.

They are referring to Bill S-8, which did get second reading in the chamber and then passed through this committee. It is waiting for debate at third reading. The letter continues:

courant des enjeux. Cette lettre du 11 mai est signée par les représentants de cinq organisations, que je vais nommer: M. Max Beck, Ontario Place, Toronto; Andy Nulman, Just for Laughs, Montréal; Léon Méthot, Grand Prix Player's de Trois-Rivières, Québec; Robert Kerr, Coastal Jazz and Blues Society, Vancouver; et Mary Moulton, la représentante du Canada Atlantique, de Halifax.

La deuxième lettre est datée du 12 mai, et je l'ai lue ce matin. Elle a été envoyée par la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune. Elle soulève une question de procédure et une question de fond, que je veux toutes deux vous soumettre.

La question de procédure est que cette commission n'a pas été invitée à comparaître. Je dois en assumer la responsabilité en tant que président du comité. Les coparrains du projet de loi, les sénateurs Kenny et Nolin, nous ont fourni une liste des témoins qu'ils souhaitaient que nous entendions et qui, bien évidemment, seraient en faveur de leurs efforts et du projet de loi. Nous avons entendu un grand nombre de ces témoins. L'industrie du tabac a été invitée à envoyer des représentants, ce qu'elle a fait, et à proposer des noms de témoins, et je pense que nous avons entendu la plupart de ces derniers. Elle n'a pas mentionné cette commission. Nous avons commis — plus précisément, j'ai commis — une négligence en ne pensant pas à elle et en ne l'invitant pas. Les signataires de la lettre disent qu'ils ne demandent pas à comparaître, mais ils souhaitent faire part de leurs idées et de leurs opinions.

Leurs idées et leurs opinions sont que ce projet de loi est une tentative sournoise d'imposer plus lourdement les consommateurs de tabac du Canada sous prétexte d'indemniser les producteurs et d'autres groupes tout en transférant en fait, disent-ils, des centaines de millions de dollars entre les mains des adversaires du tabac, dont la seule contribution à la discussion sur le tabac a consisté en attaques personnelles contre toutes les personnes associées à l'industrie du tabac; ils mentionnent également les dizaines de millions de dollars collectés sur le tabac qui ont été gaspillés pour des programmes anti-tabac qui ont échoué.

Ils citent ensuite diverses statistiques économiques qu'il n'est pas nécessaire que je passe en revue de façon détaillée, mais ils disent en particulier qu'en Ontario, la culture du tabac fournit environ 453 millions de dollars sous forme de contributions au PIB ou de valeur ajoutée, 5 900 emplois, 80 millions de dollars en salaires, et cetera.

Ils abordent une question de fond que je dois porter à votre attention. C'est une chose que tous les membres du comité savent, mais que nous n'avons pas réellement abordée. Permettez-moi de lire ce paragraphe.

J'ai appris, il y a deux semaines, que votre comité avait approuvé un projet de loi qui interdira tous les produits du tabac actuellement commercialisés au Canada.

Ils font référence au projet de loi S-8, qui a été adopté en deuxième lecture au Sénat et a ensuite été renvoyé devant notre comité. Il n'a pas encore été étudié en troisième lecture. La lettre ajoute:

Now you propose a tax on those same products to fund people who have never been able to obtain enough public support to finance their activities through voluntary donations.

What they are pointing out here is a fundamental incoherence between Bill S-8, in which we would drastically lower the nicotine content in tobacco products on sale in Canada, and Bill S-13, which is of an entirely different order and which obviously assumes that the same tobacco products would continue to be sold as they are now.

If I were in the House of Commons and those two bills arrived from the Senate, I would say: What do you want; which one of these bills do you want to go through? There is a certain incoherence. Perhaps we should have raised this before. I am not suggesting that we can solve the problem here. It may be something that we will have to decide upon when and if this bill goes forward to the floor of the Senate.

I am raising this issue now so that senators can discuss it. There may be a problem if we vote both bills out of the Senate and send them to the House of Commons. I will leave it at that. I raise those matters now so that our friends, Senator Kenny and Senator Nolin, and other senators, obviously, will have an opportunity to comment on this issue now.

After Senators Kenny and Nolin are finished and we have had some discussion here, we will break for 30 minutes for dinner. I suggest we go *in camera* for about 10 minutes to discuss future business of the committee on this bill. We will then resume our public hearings for clause-by-clause consideration.

Thank you for bearing with me on those matters.

**Hon. Colin Kenny:** Thank you, Mr. Chairman, for the opportunity to address the committee once again. First, I should like to ascertain that every member of the committee has a copy of the letters to which you have referred. Before we get into our final comments, I should like to have an opportunity to address both of the letters so that members of the committee will have an opportunity to perhaps see the correspondence in perspective.

It is fair to say, in terms of dealing with the first letter to which you referred, which came from the Alliance for Sponsorship Freedom, that we have endeavoured to engage in a dialogue with this organization for the better part of eight months. We tried to meet with Mr. Beck on a variety of occasions and eventually succeeded in having a meeting with him.

Mr. Beck made it very clear to us at the time that he was waiting for the government to come forward with regulations in relation to Bill C-71. As you will recall, Minister Rock promised to come forward with regulations on the implementation of that proposed legislation by December 9 of last year.

We have yet to see those regulations. However, all five of the gentlemen who have signed this letter have indicated to us that their first position is the status quo. What they would like to have

Vous proposez maintenant d'imposer une taxe sur ces mêmes produits pour financer des gens qui n'ont jamais pu obtenir un appui suffisant de la part du public pour financer leurs activités au moyen de dons volontaires.

Ce qu'ils signalent est ici une incohérence fondamentale entre le projet de loi S-8, par lequel nous réduirions considérablement la teneur en nicotine des produits de tabac en vente au Canada, et le projet de loi S-13, qui est d'une nature entièrement différente et qui postule de toute évidence que les produits de tabac continueront d'être vendus tels qu'ils existent actuellement.

Si j'étais à la Chambre des communes et que ces deux projets de loi arrivent du Sénat, je dirais: qu'est-ce que vous voulez, lequel de ces projets de loi voulez-vous adopter? Il y a une certaine incohérence. Nous aurions peut-être dû soulever cette question auparavant. Je ne veux pas dire que nous pouvons régler ce problème ici. C'est peut-être quelque chose sur quoi nous devons nous prononcer si ce projet de loi est éventuellement étudié à nouveau par le Sénat.

Je soulève cette question maintenant afin que les sénateurs puissent en discuter. Un problème peut se poser si le Sénat adopte ces deux projets de loi et les envoie à la Chambre des communes. Je m'en tiendrai là. Je soulève ces questions maintenant afin que nos amis, le sénateur Kenny et le sénateur Nolin, et les autres sénateurs, bien entendu, aient la possibilité de les commenter maintenant.

Quand les sénateurs Kenny et Nolin auront terminé, et que nous aurons eu une discussion, nous lèverons la séance pendant 30 minutes pour aller manger. Je propose que nous siégions à huis clos pendant une dizaine de minutes pour discuter des activités futures du Comité au sujet de ce projet de loi. Nous reprendrons ensuite notre séance publique pour l'étude article par article.

Je vous remercie de votre patience.

**L'honorable Colin Kenny:** Merci, monsieur le président, de nous donner à nouveau l'occasion d'intervenir devant votre comité. Je voudrais d'abord vérifier si tous les membres du comité ont un exemplaire des lettres auxquelles vous avez fait référence. Avant de présenter nos derniers commentaires, je voudrais avoir la possibilité de commenter ces deux lettres afin que les membres du Comité puissent peut-être les replacer dans leur contexte.

Pour ce qui est de la première lettre que vous avez mentionnée, celle qui vient du Ralliement pour la liberté de commandite, il est juste de dire que nous avons tenté d'engager un dialogue avec cette organisation depuis près de huit mois. Nous avons essayé de rencontrer M. Beck à plusieurs reprises et nous y sommes finalement parvenus.

M. Beck nous a alors dit très clairement qu'il attendait que le gouvernement présente un règlement relatif au projet de loi C-71. Vous vous rappelez certainement que M. Rock avait promis de présenter un règlement sur l'application de ce projet de loi au plus tard le 9 décembre de l'année dernière.

Ce règlement n'a pas encore été publié. Toutefois, les cinq signataires de cette lettre nous ont indiqué que l'option qu'ils préfèrent est le statu quo. Ils voudraient que les compagnies de



is a continuation of tobacco companies funding their events, exactly as they have done in the past.

Their second position is that they would like to see the regulations rolled back for seven or eight years. In other words, they would like to see Bill C-71 not come into force for another seven or eight years, a continuation of the same sort of promotion that the bill is designed to stop next October.

Their third position was that they wanted this bill amended to provide ongoing and perpetual funding for their groups. Their last position, if all else failed, was that they would take the money provided under this bill.

I confess that in the absence of the government coming forward with regulations, it has been very difficult to get these people to come to the table. I received a letter very similar to the one you have in front of you that is signed by these gentlemen, that was also signed by the same gentlemen, and I replied to it on January 17. We have a copy here that we can circulate to the members of the committee. At that time, I made it clear to them that I had been trying for months to contact them. I made it clear that we needed their comments on the total amount of funding necessary to replace tobacco sponsorships. I asked them what was necessary, in terms of a reasonable length of time, to find alternative sources of funding. I then asked them whether the funding should decrease mathematically by a fixed percentage for each organization each year, or whether the foundation subsidiary board should have the capacity to reallocate funds between organizations according to need.

By now, you should all have a copy of this letter, dated January 17, before you, where we not only replied to the gentlemen who signed this letter but sent a copy to each one of their constituent organizations urging them to come forward and provide their views.

The message that came back from these organizations was that they did not intend to engage in that sort of discussion, that they were confident that the Minister of Health was, in fact, going to roll back the regulations for seven or eight years.

As you can see, I have, in the course of this letter, gone through and said that I thought that that was highly unlikely. I urged them to come forward to help us perfect the legislation.

Until these groups see what sort of regulations come forward from Mr. Rock, they will maintain the position that is reflected in this letter. If Mr. Rock is good to his word, and I have no reason to believe that he will not be good to his word, he has indicated to me personally, and he has indicated publicly on December 9, that he intends to bring in a tough set of regulations to Bill C-71 with the smallest possible exemption for Formula 1 racing he can, and he does not intend to roll it back for seven years or eight years or at all.

That is what I have to say regarding the Alliance for Sponsorship Freedom's letter. In the absence of hearing from them, the bill stands as it is for your consideration and, hopefully, for your approval.

tabac continuent à financer leurs manifestations exactement comme par le passé.

Leur deuxième option est que l'application du règlement soit repoussée de sept ou huit ans. En d'autres termes, ils voudraient que le projet de loi C-71 n'entre pas en vigueur avant encore sept ou huit ans pour que le type de promotion que ce projet de loi vise à faire cesser à partir d'octobre prochain puisse continuer.

Leur troisième option est qu'ils voulaient que ce projet de loi soit modifié pour assurer un financement constant et perpétuel de leurs groupes. Leur dernière option, si toutes les autres échouaient, était qu'ils accepteraient l'argent fourni en vertu de ce projet de loi.

Je dois avouer que, étant donné que le gouvernement n'a pas présenté ce règlement, il a été très difficile de convaincre ces gens-là de venir nous rencontrer. J'ai reçu une lettre très semblable à celle que vous avez devant vous et qui était signée par les mêmes personnes, et j'y ai répondu le 17 janvier. Nous en avons ici un exemplaire que je peux distribuer aux membres du Comité. Je leur ai alors dit clairement que j'essayais de les contacter depuis des mois. J'ai dit clairement que nous avions besoin de leurs commentaires au sujet du montant total des fonds nécessaires pour remplacer la commandite du tabac. Je leur ai demandé combien de temps il leur fallait raisonnablement pour trouver d'autres sources de financement. Je leur ai demandé si le financement accordé à chaque organisation devrait être réduit progressivement d'un certain pourcentage chaque année ou si la filiale de la fondation devrait être habilitée à redistribuer les fonds entre les organisations en fonction de leurs besoins.

Vous devriez maintenant avoir tous reçu un exemplaire de cette lettre du 17 janvier; non seulement avons-nous répondu aux signataires de cette lettre, mais nous avons également envoyé un exemplaire de la nôtre à toutes les organisations membres de leurs groupes pour les inviter à nous faire part de leur point de vue.

Ces organisations nous ont répondu qu'elles n'avaient pas l'intention de participer à une discussion de ce genre et qu'elles étaient convaincues que le ministre de la Santé allait, en fait, reporter l'entrée en vigueur du règlement de sept ou huit ans.

Comme vous pouvez le voir, j'ai indiqué dans cette lettre qu'à mon avis, c'était fort peu vraisemblable. Je les ai invitées à se manifester pour nous aider à améliorer ce projet de loi.

Tant que ces groupes ne verront pas quelle sorte de règlement est présenté par M. Rock, ils s'en tiendront à la position dont cette lettre se fait l'écho. Si M. Rock tient parole, et je n'ai aucune raison de croire qu'il ne tiendra pas parole, il m'a dit personnellement, et il l'a déclaré publiquement le 9 décembre, qu'il a l'intention de présenter un règlement d'application du projet de loi C-71 très strict en accordant une exemption aussi limitée que possible aux courses de la Formule 1, et qu'il n'envisage nullement de reporter l'entrée en vigueur du règlement de sept ou huit ans et ne veut même pas du tout la reporter.

Voilà ce que j'ai à dire au sujet de la lettre du Ralliement pour la liberté de commandite. Comme ce groupe ne s'est pas manifesté, le projet de loi vous est présenté sous sa forme actuelle pour que vous l'étudiez et, nous l'espérons, pour que vous l'adoptiez.

Regarding the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board — and I assume that everyone has a copy of that letter before them — we did make consultations there. We approached the Member of Parliament who happens to represent the majority of these individuals, and they undertook to consult with the industry. The response was basically that tobacco prices have never been higher, that they have never had better revenues than now, and that they do not see any particular need for a replacement fund, and thank you very much.

The situation that faced us when we were drafting the bill was this: If this committee and this Parliament choose to pass this bill, the result is likely to be a significant reduction in the consumption of tobacco in this country. We have seen the evidence in California, where 400,000 less packages of cigarettes were consumed as a result of Proposition 99. In the event that this bill goes forward, it seems highly likely to me, and I hope to members of this committee, that these tobacco farmers who are presently doing quite well may need transition assistance onto another crop; however, if they do not, there is no need to apply. The bill makes it very clear that the funding does not just flow out automatically. They must show cause; they must demonstrate that there is a need; they must show the subsidiary foundation that there is a problem. When they do that, then and only then do the funds flow forth.

If it turns out that these people are not in need of this money, all of it will transfer over to the health groups and the education program involved with young people.

If you read the letter, you will find that there is a fair amount of dissatisfaction generally with any form of legislation that deals with tobacco. That does not surprise me much, given the fact that these people earn their livelihood growing tobacco. However, I felt, and I hope the committee feels, that there is something missing if we go ahead and cause the consumption of tobacco to be reduced and leave these people hanging out there without any assistance to transition to another crop. That is why it still exists in the bill.

**Hon. Pierre Claude Nolin:** In the last two days, we have heard testimony from a range of witnesses, from large and small organizations, from across Canada and from the United States. We heard positive testimony on what is happening in other jurisdictions; we also heard about promising projects. We heard from the American Cancer Society, California Division, the Heart and Stroke Association in Montreal, and the Waterloo smoking project. These witnesses reveal a positive and effective model of anti-smoking programs for youth, but stable funds are needed for implementation.

We also heard that cultural events need funding. Two witnesses confirmed that there is a great void to be filled where a tobacco company will no longer be sponsoring events. There is a great financial need and few viable options available. Dr. Poirier detailed the paradox of sponsorship funding and the quandary

Pour ce qui est de la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune — et je suppose que tout le monde a reçu un exemplaire de cette lettre —, nous l'avons consultée. Nous avons contacté le député qui représente la majorité de ces personnes, et il a décidé de consulter l'industrie. On lui a répondu essentiellement que le prix du tabac n'avait jamais été plus élevé, que les recettes de cette industrie n'avaient jamais été plus élevées qu'à l'heure actuelle, qu'elle ne voit pas pourquoi un fonds de remplacement serait nécessaire, et voilà tout.

Quand nous avons rédigé ce projet de loi, nous nous trouvions face à la situation suivante: si le Comité et le Parlement décident de l'adopter, il aura vraisemblablement pour résultat de réduire fortement la consommation du tabac dans notre pays. Nous en avons eu la preuve en Californie, où 400 000 paquets de cigarette de moins ont été consommés suite à l'adoption de la Proposition 99. Si ce projet de loi est adopté, il me paraît extrêmement vraisemblable, et j'espère que les membres du Comité ont également la même impression, que les producteurs de tabac qui s'en tirent actuellement très bien auront peut-être besoin d'une aide transitoire pour se lancer dans d'autres cultures; toutefois, si ce n'est pas le cas, il est inutile de présenter des demandes. Ce projet de loi énonce très clairement que l'aide financière n'est pas accordée automatiquement. Ils doivent présenter des justifications; ils doivent démontrer qu'ils en ont besoin; ils doivent prouver à la filiale qu'un problème existe. C'est seulement alors que les fonds seront versés.

S'il s'avère que ces gens-là n'ont pas besoin de cet argent, il sera transféré dans sa totalité aux groupes du secteur de la santé et aux programmes de sensibilisation destinés aux jeunes.

Si vous lisez cette lettre, vous constaterez qu'elle révèle un vif mécontentement général à l'égard de toute forme de loi portant sur le tabac. Cela n'est pas très étonnant, puisque la culture du tabac est le gagne-pain de ces gens-là. J'avais toutefois l'impression — qui est, j'espère, partagée par le Comité — que quelque chose ferait défaut si nous allions de l'avant et entraînons une réduction de la consommation du tabac en abandonnant ces gens à leur sort sans les aider à pratiquer une autre culture. Voilà pourquoi cette disposition figure encore dans le projet de loi.

**L'honorable Pierre Claude Nolin:** Ces deux derniers jours, nous avons entendu les dépositions de divers témoins représentant des organisations grandes et petites de l'ensemble du Canada et des États-Unis. Nous avons entendu des rapports positifs au sujet de ce qui se passe ailleurs; nous avons également entendu parler de projets prometteurs. Nous avons entendu les représentants de la section californienne de l'American Cancer Society, de l'Association des maladies du cœur de Montréal et du Waterloo smoking project. Ces témoins révèlent l'existence d'un modèle positif et efficace pour les programmes anti-tabac destinés aux jeunes, mais un financement stable est nécessaire pour leur mise en oeuvre.

Nous avons également entendu dire que les manifestations culturelles ont besoin de financement. Deux témoins ont confirmé qu'il y aura un grand vide à combler quand ces manifestations ne seront plus commanditées par une compagnie de tabac. Plus le besoin financier est grand, plus les options viables sont peu



groups face with accepting tobacco funding. Viable alternatives are critical. New arguments were articulated as to why the transitional funds should not be accepted through the adoption of Bill S-13.

We also heard comments and criticism from the tobacco industry and Dr. Luik, criticism limited in scope and given without much elaboration. The industry had the opportunity to present suggestions or amendments to the bill and to have their legal counsel present. They chose not to take advantage of either. This could be indicative of not regarding this bill as a serious opportunity to demonstrate their sincerity about their claim to be interested in reducing youth smoking. The absence of industry lawyers suggests that their legal counsel has weak arguments against Bill S-13.

We have also heard reassuring legal testimony. We have just heard five witnesses very expert in that field give lengthy and thorough explanations as to the legality, constitutionality, and procedural legitimacy of this bill. The legal panellists have spoken in support of the Senate Speaker's ruling that the levy imposed in the bill is not a tax. This bill is legally and constitutionally correct.

**Senator Kenny:** This committee has what I believe to be a unique opportunity. It is apparent that there is a huge disproportionality between the \$2 billion that the federal government takes in each year in tobacco taxes and the \$20 million spent fighting tobacco use. We all need to be conscious of the 40,000 lives that are lost each year. I do not view it just as lives — I view it as families that are broken.

We have an opportunity here for a win-win proposal. This bill is an opportunity to provide a continued, sustained, sizeable effort to attack the tobacco problem amongst adolescents in Canada. It is an opportunity to do it in a way that politicians will not interfere with it, as we have seen in other jurisdictions. It is an opportunity to let the groups that are expert at dealing with these issues get on with it and solve the problem. The more you look at the issue, the more you realize that the only element missing from the equation is that the groups who are trying to address the issue of youth smoking do not have adequate funding. This bill provides that on a continuing basis.

This bill also corrects two imperfections in the Tobacco Act, formerly Bill C-71. It provides for transitional funding for those groups that are dependent on tobacco funding. As of October 1 of this year, they will no longer be receiving that sort of funding.

This bill, instead of cutting them cold and setting them loose, provides for a phase-down of 20 per cent per year so they have an opportunity to find other sponsors to carry on the events. It does

nombreuses. M. Poirier a expliqué le paradoxe que représente la commandite financière et les problèmes que l'acceptation du financement des compagnies de tabac posent à ces groupes. Il est essentiel de trouver des solutions de remplacement viables. De nouveaux arguments ont été énoncés quant aux raisons pour lesquelles il ne faudrait pas accepter les fonds transitoires qui résulteraient de l'adoption du projet de loi S-13.

Nous avons également entendu les commentaires et les critiques présentés par l'industrie du tabac et M. Luik, critiques de portée limitée et exposées de façon assez sommaire. L'industrie a une possibilité de présenter des suggestions ou des propositions de modification du projet de loi et de faire comparaître son conseiller juridique. Elle a choisi de ne faire ni l'un ni l'autre, ce qui pourrait être une indication du fait qu'elle ne considère pas que ce projet de loi lui offre une possibilité sérieuse de démontrer qu'elle cherche sincèrement à réduire le tabagisme chez les jeunes. L'absence d'avocats représentant l'industrie donne à penser que les arguments qu'ils ont à opposer au projet de loi S-13 sont faibles.

Nous avons également entendu des dépositions juridiques rassurantes. Nous venons d'entendre cinq témoins très compétents en la matière nous expliquer de façon longue et détaillée ce qu'il en est de la légalité et de la constitutionnalité de ce projet de loi et de sa légitimité du point de vue de la procédure. Ces juristes se sont exprimés en faveur de la décision du président du Sénat selon laquelle le prélèvement imposé dans ce projet de loi n'est pas une taxe. Ce projet de loi est juridiquement et constitutionnellement valide.

**Le sénateur Kenny:** Ce comité a ce que je crois être une occasion unique. Il n'y a manifestement aucune commune mesure entre les 2 milliards de dollars que le gouvernement fédéral prélève chaque année sous forme de taxes sur le tabac et les 20 millions de dollars consacrés à la lutte contre l'utilisation du tabac. Nous devons tous être conscients des 40 000 décès qui se produisent chaque année. Pour moi, ce ne sont pas simplement des décès — mais des familles qui sont brisées.

Nous avons ici la possibilité de proposer quelque chose qui a uniquement des effets positifs. Ce projet de loi offre la possibilité d'engager un effort continu, soutenu et important pour combattre le problème du tabac chez les adolescents du Canada. C'est une occasion de le faire sans ingérence des milieux politiques, comme cela s'est fait ailleurs. C'est une occasion de laisser les groupes spécialisés dans ces questions continuer leur travail et résoudre ce problème. Plus on examine la question, plus on se rend compte que la seule lacune est que les groupes qui essaient de régler le problème du tabagisme chez les jeunes n'ont pas des ressources financières suffisantes. Ce projet de loi les leur fournira en permanence.

Il corrige également deux imperfections de la Loi sur le tabac, l'ancien projet de loi C-71. Il prévoit un financement transitoire pour les groupes qui ont besoin du financement fourni par l'industrie du tabac. À partir du 1<sup>er</sup> octobre de cette année, ils ne recevront plus ce financement.

Ce projet de loi, au lieu de les priver brutalement de ces revenus et de les abandonner à leur sort, prévoit une réduction progressive de 20 p. 100 par an afin de leur donner la possibilité

not guarantee it, but it gives them a fair crack at it. Those of you who have been involved in fundraising know that it takes time to find alternative sources of support.

The bill also provides for farmers, who no one has taken into consideration in the past, notwithstanding the letter you see before you. It is one thing to have a position like this when times are good, but if this bill is as successful as is Proposition 99 in California, things will not be as good for these farmers. The bill makes it very clear that they cannot draw on these funds unless they incur a loss changing over to another crop.

I encourage members of the committee to put a face on this problem. We heard from our witnesses in the past that this problem does not have a face. Put a face on it. Think of someone in your family, think of someone you know, and think of whether or not a bill like this might make a difference in their lives.

**Senator LeBreton:** I raised this question with the last set of witnesses when Senators Kenny and Nolin were sitting at the table. My concern is this \$125 million fund and its administration. As I pointed out earlier, there could be a lot of interference.

I am a fan of auto racing. My husband is an auto racing fan and a boxing fan. Some of my colleagues in the Senate would like to see boxing banned.

**Senator Stollery:** Not me. I like boxing, too.

**Senator LeBreton:** You are on my side, Senator Stollery.

I am very concerned that a group of people, when looking at this replacement funding for the sponsorship of sporting events, will decide what is good for us to watch and what is not. Only a certain type of people like auto racing or boxing, and that cannot possibly be the majority of Canadians. What if they decide that there are other events, and they control the dispensation of the funds. I would like to know how you intend to address that.

**Senator Kenny:** That is a very good question, Senator LeBreton. I would encourage you look at page 19 of the bill, subclauses 46(d) and 47(2). Subclause 46(d) reads as follows:

(d) to provide financial support, on a transitional basis, to persons and entities who suffer a decrease in sponsorship and in-kind support of their events, activities and permanent facilities from the tobacco industry following the enactment of the Tobacco Act.

You need not worry about people rushing out to get sponsorships right now because the list is closed. Only people receiving funds at the time the Tobacco Act — formerly Bill C-71 — was enacted would be eligible to apply in this case. It

de trouver d'autres commanditaires pour continuer à organiser leurs manifestations. Il n'offre aucune garantie, mais il leur donne de bonnes chances d'y parvenir. Ceux d'entre vous qui ont participé à des levées de fonds savent que trouver de nouvelles sources d'aide financière prend du temps.

Ce projet de loi prévoit également une aide pour les producteurs, que personne n'avait pris en considération jusqu'ici, malgré la lettre que vous avez devant vous. Adopter une telle position quand tout va bien est une chose, mais si ce projet de loi connaît une réussite égale à celle de la Proposition 99 en Californie, ces agriculteurs ne seront plus dans une situation aussi favorable. Le projet de loi énonce très clairement qu'ils ne pourront bénéficier de ces fonds que si le passage à une autre culture leur occasionne des pertes.

J'encourage les membres du Comité à donner un visage humain à ce problème. Nous avons entendu précédemment des témoins dire que ce problème est dépersonnalisé. Donnez-lui un visage. Pensez à quelqu'un de votre famille, à quelqu'un que vous connaissez, et demandez-vous si ce projet de loi ne pourrait pas avoir des conséquences positives sur sa vie.

**Le sénateur LeBreton:** J'ai posé cette question au dernier groupe de témoins quand les sénateurs Kenny et Nolin étaient assis à la table. Je suis préoccupée par ce fonds de 125 millions de dollars et son administration. Comme je l'ai signalé antérieurement, il pourrait y avoir beaucoup d'ingérence.

J'aime beaucoup la course automobile. Mon mari aime beaucoup la course automobile et la boxe. Certains de mes collègues du Sénat voudraient qu'on interdise la boxe.

**Le sénateur Stollery:** Pas moi. J'aime aussi la boxe.

**Le sénateur LeBreton:** Vous êtes de mon côté, sénateur Stollery.

Je crains fortement qu'en étudiant ce financement de remplacement pour la commandite de manifestations sportives, un groupe de gens ne décide ce qu'il est bon ou non que nous regardions. Il y a seulement certaines sortes de personnes qui aiment la course automobile ou la boxe, et il est impossible qu'elles représentent la majorité des Canadiennes et Canadiens. Que va-t-il se passer si ce groupe décide qu'il y a d'autres manifestations sportives et s'il contrôle la façon dont ces fonds sont dispensés. J'aimerais savoir comment vous comptez aborder ce problème.

**Le sénateur Kenny:** C'est une très bonne question, sénateur LeBreton. Je vous encouragerais à regarder l'alinéa 46d) et le paragraphe 47(2) à la page 19 du projet de loi. L'alinéa 46d) se lit comme suit:

d) fournir, à titre transitoire, un soutien financier aux personnes et entités qui subissent une diminution des commandites financières de l'industrie du tabac pour leurs manifestations, leurs activités et leurs installations permanentes, en raison de l'adoption de la Loi sur le tabac.

Vous n'avez pas à craindre que les gens se précipitent maintenant pour se faire commanditer parce que la liste est close. Seuls les gens qui recevaient des fonds quand la Loi sur le tabac — l'ancien projet de loi C-71 — a été promulguée auraient



is designed to continue the existing events that you said you liked and you wanted to have continue. The events that we have seen up on the screen, that have been receiving tobacco funding, are eligible to apply under this bill.

Subclause 47(2) reads as follows:

(2) The affairs of the subsidiary corporation referred to in subsection (1) shall be managed by a board of not more than 14 directors who are representative of the diverse perspectives and skills that the subsidiary corporation's board will require in order to carry out its objects, and of whom at least one member is a representative of non-profit arts in Canada, a second member is a representative of the arts and cultural industries in Canada, a third member is representative of the sports industry in Canada and a fourth member has demonstrated expertise in the production and promotion of artistic, cultural and sporting events, activities, or permanent facilities.

Frankly, the folks who have been deciding what you are watching up to now have been the elites you are talking about. I doubt very much that they have consulted you about whether something should appear on television.

Having said that, we are only providing funding to the group that was already receiving funding. We are saying that when Bill C-71 was passed, there was an unintentional injury done to those organizations. The injury was that their funding was cut off cold after 18 months. Under Bill S-13, we will give the same groups five years. Instead of cutting funding off cold, this bill will reduce their funding by 20 per cent per year so that they will have time to find alternative funding, but there will be encouragement each year for them to get on with it to find the funding.

**Senator LeBreton:** That is a given. I understand the point that people cannot run out now. However, I still have the same concern. Who will pick these people? Who will decide? If I were the poor person who happened to be representing the sporting industry and the non-profit arts and cultural industry, who will decide? I can envisage a granting body being all caught up in huge arguments over the dispensation of funds. Who decides? Is it the industry? Will people who work in auto racing or with the jazz festivals recommend who will sit on this granting body?

**Senator Kenny:** The folks who will be receiving the money will be the people already receiving the money. They will make applications based on what they have already received. They will come forward with their books and say, "Here is what we received from the tobacco companies, and we would like a replacement, please." They will have to demonstrate how much money they received from whichever company.

When they make that presentation and establish what they received, with presumably audited records, then the board will be

le droit de présenter une demande. Ce système est conçu pour maintenir les manifestations existantes que vous avez dit aimer et que vous vouliez voir continuer. Les manifestations que nous avons vues à l'écran et qui sont traditionnellement financées par l'industrie du tabac pourront faire une demande en vertu de ce projet de loi.

Le paragraphe 47(2) se lit comme suit:

(2) La filiale visée au paragraphe (1) est administrée par un conseil d'administration composé d'au plus 14 administrateurs qui représentent différents points de vue et aptitudes dont la filiale aura besoin pour réaliser ses objets. Au moins un de ces administrateurs représente les arts à but non lucratif au Canada, un autre les industries artistiques et culturelles, un troisième, l'industrie des sports au Canada et un quatrième a une expertise reconnue dans la production et la promotion des manifestations, des activités et des installations permanentes artistiques, culturelles et sportives.

Pour être franc, les gens qui ont choisi ce que vous regardez jusqu'à maintenant sont les élites dont vous parlez. Je doute très fortement qu'ils vous aient consultée pour savoir si quelque chose devait être diffusé à la télévision.

Cela dit, nous fournissons un financement aux groupes qui en recevaient déjà un. Nous disons que, quand le projet de loi C-71 a été adopté, il a accidentellement lésé ces organisations. Elles étaient lésées parce que leur financement allait cesser brutalement au bout de 18 mois. Avec le projet de loi S-13, nous accorderons cinq ans à ces mêmes groupes. Au lieu d'interrompre brutalement leur financement, ce projet de loi le réduit de 20 p. 100 par an afin de leur donner le temps de trouver d'autres sources de financement, mais on les encouragera chaque année à continuer à chercher ce financement.

**Le sénateur LeBreton:** C'est acquis. Je comprends qu'il ne faut pas que les gens soient privés de leur financement maintenant. Toutefois, je reste préoccupée. Qui choisira ces gens-là? Qui décidera? Si j'étais la malheureuse personne représentant l'industrie des sports et l'industrie artistique et culturelle à but non lucratif, qui décidera? Je peux envisager qu'un organisme de financement soit en proie à d'énormes controverses au sujet de la façon de dépenser ces fonds. Qui va décider? Est-ce l'industrie? Les gens qui s'occupent des courses automobiles ou des festivals de jazz vont-ils recommander qui doit faire partie de cet organisme?

**Le sénateur Kenny:** Les gens qui vont recevoir cet argent sont ceux qui le reçoivent déjà. Ils feront des demandes sur la base de ce qu'ils ont déjà reçu. Ils présenteront leurs livres en disant: «Voilà ce que nous recevions des compagnies de tabac, et nous voudrions, s'il vous plaît, recevoir des fonds de remplacement.» Il faudrait qu'ils prouvent combien d'argent ils recevaient de tel ou tel fabricant.

Quand ils présenteront leur demande et feront état de ce qu'ils recevaient, en présentant, je suppose, des états financiers vérifiés,

in a position to say, "Yes, we think you have made a case that this is what you will receive, so that will be your starting point."

**Senator LeBreton:** What if they say no because they do not like boxing or auto racing?

**Senator Nolin:** Every year the foundation will have to produce an annual report for Parliament. In that report, the effectiveness of their activity will be analyzed by a third party.

I have those concerns, but I do not know the future. At least we will be able to assess the effectiveness of this.

**Senator Kenny:** The board meetings are in public. Again, subclause 46(d) states:

(d) to provide financial support, on a transitional basis, to persons and entities who suffer a decrease in financial sponsorship and in-kind support of their events, activities and permanent facilities from the tobacco industry following the enactment of the Tobacco Act.

The bill is quite clear with respect to directing the board about what it is to do.

**Senator LeBreton:** Yesterday we heard from David Bonfilio, the immediate past chair of the American Cancer Society. His testimony was interesting. He talked about Proposition 99; he talked about the success of education programs. Yet, as he told us about the First Amendment in the United States, they have not, and cannot because it is against the law, restricted the advertising of tobacco products in print, although I believe he said they do not allow them on television and radio. They are permitted to advertise in print and they are allowed to sponsor sporting events.

Why then in this country could we not have a bill such as that and follow the California example, where we allow companies to advertise but where we direct the proposed levy at education and health concerns?

**Senator Kenny:** You are asking me a question as though I were a member of the government and fortunately, I suppose, I am just a back-bench senator. The government has proceeded with Bill C-71 and Bill C-71 has been passed into law. The Senate dealt with it last year. That issue has already been dealt with by Parliament. Whether Parliament was right or wrong, I do not feel it is for me to debate at this point.

What Bill S-13 does is attempt to bring forward some of the better elements of Proposition 99 and allow us to take advantage of them so we can experience the same sort of success rate in Canada as they have in California.

I take your point, and it is a good one, but I do not believe it diminishes the bill before you.

**Senator Johnstone:** My understanding from what you have reiterated often is that, again, it is only those organizations that have already been funded that will be funded at this time. Is there a mechanism built in under the bill that it could be expanded to

le conseil d'administration sera en mesure de leur dire: «Oui, nous pensons que vous avez prouvé que c'est ce que vous devez recevoir, c'est donc le montant qui vous sera versé initialement.»

**Le sénateur LeBreton:** Et si les membres du conseil disent non parce qu'ils n'aiment pas la boxe ou la course automobile?

**Le sénateur Nolin:** Chaque année, la fondation devra soumettre un rapport au Parlement. Dans ce rapport, un tiers analysera l'efficacité de ces activités.

Je partage ces préoccupations, mais je ne sais pas ce que nous réserve l'avenir. Nous pourrions tout au moins évaluer l'efficacité de ce système.

**Le sénateur Kenny:** Les réunions du conseil d'administration sont publiques. Je vous relis le texte de l'alinéa 46d):

d) fournir, à titre transitoire, un soutien financier aux personnes et entités qui subissent une diminution des commandites financières de l'industrie du tabac pour leurs manifestations, leurs activités et leurs installations permanentes, en raison de l'adoption de la Loi sur le tabac.

Le projet de loi donne des consignes très claires au conseil d'administration.

**Le sénateur LeBreton:** Hier, nous avons entendu une déposition intéressante de David Bonfilio, le président sortant de la Société canadienne du cancer. Il a parlé de la Proposition 99 et de la réussite des programmes de sensibilisation. Or, quand il nous parlait du premier amendement aux États-Unis, il nous a appris que le gouvernement n'a pas limité la publicité pour les produits de tabac dans la presse écrite, ce qu'il ne peut d'ailleurs pas faire parce que ce serait illégal, mais je crois qu'il a dit qu'elle est interdite à la télévision et à la radio. Les fabricants peuvent faire de la publicité dans la presse écrite et ils sont autorisés à commanditer des manifestations sportives.

Pourquoi donc, dans notre pays, ne pourrions-nous pas avoir un projet de loi comme celui-là et suivre l'exemple de la Californie en autorisant les entreprises à faire de la publicité, mais en utilisant le prélèvement proposé pour la sensibilisation à la santé?

**Le sénateur Kenny:** Vous me posez une question comme si j'étais membre du Comité mais, malheureusement, je suppose, je suis simplement un sénateur de l'arrière-ban. Le gouvernement a décidé de présenter le projet de loi C-71, et celui-ci a été promulgué. Le Sénat l'a étudié l'année dernière. Cette question a déjà été étudiée par le Parlement. Je n'ai pas l'impression d'être actuellement en mesure de débattre de la question de savoir si le Parlement a eu raison ou tort.

Le projet de loi S-13 essaie de reprendre certains des meilleurs éléments de la Proposition 99 et de nous permettre d'en tirer profit pour avoir le même genre de taux de réussite au Canada que celui qui a été obtenu en Californie.

Je prends note de votre observation, qui est très juste, mais je ne crois pas que cela réduise la valeur de ce projet de loi.

**Le sénateur Johnstone:** Si je comprends bien ce que vous avez répété à plusieurs reprises, celles des organisations qui ont déjà reçu un financement en recevront une cette fois-ci. Le projet de loi prévoit-il un système permettant d'en étendre



take into consideration other organizations down the road that might have an equal problem?

**Senator Nolin:** That is not its purpose.

**Senator Kenny:** The transition fund is not designed to do that. The transition fund is designed to assist those organizations which, in my view, were unfairly damaged by Bill C-71. However, if you will recall the testimony of Mr. Poirier yesterday, he made the point that they had come to the conclusion in Quebec that if you could get some entertainment groups or sports groups to actively oppose the use of tobacco amongst adolescents it might be an effective tool to reduce smoking amongst adolescents. In other words, if you can imagine Jacques Villeneuve driving a racing car with a red circle on it and a cigarette with a red slash through it instead of a logo, if in the view of the foundation that was an effective way to reduce youth smoking, then there is no reason why they could not fund a racing team.

**Senator Johnstone:** You are saying that there is a possibility that an exception can be made.

**Senator Nolin:** It is not the transitional funding that will cure that. The bill is not there to cure that kind of problem. There is a specific problem arising from the passage of Bill C-71, and this bill is trying to solve it.

**Senator Johnstone:** It is for the transitional stage only.

**Senator Nolin:** Yes.

There is a propositional possibility of using an event that is not actually used by the tobacco industry; the foundation will have all the authority to do it.

**Senator Cohen:** My question deals with the letter from the Ontario Tobacco Growers' Marketing Board. I do a great deal of work in the area of poverty. Make me feel more comfortable with the displacement of jobs that could happen as a result of the tobacco growers' crops being less and less and the jobs that are generated as a result of the tobacco industry. They list 17,460 full and part-time jobs and \$80 million in wages. That would probably include the corner store, the drugstore, wherever, but that will still affect unemployment.

This transition fund will be fine in the interim, but what about the jobs of these people? Bill S-13 is a good bill, and I would like to see it passed, but that is what bothers me. That is probably what I have to answer to for the people that I work with.

**Senator Kenny:** It is a terrible irony and it is one of the conundrums that I am in right now. In California, as a result of Proposition 99, 2 billion fewer packs of cigarettes were sold.

At the same time, the people who are growing tobacco are saying that they do not want the money. They are saying that they do not want this piece of legislation.

**Senator Nolin:** They said they do not need it.

éventuellement l'application à d'autres organisations qui auraient le même problème?

**Le sénateur Nolin:** Ce n'est pas son rôle.

**Le sénateur Kenny:** Le fonds de transition n'est pas conçu pour cela, mais pour aider les organisations qui, à mon avis, ont été indûment lésées par le projet de loi C-71. Toutefois, si vous vous rappelez la déposition de M. Poirier hier, il a dit qu'on avait conclu au Québec que, si on pouvait faire en sorte que certains groupes du monde du spectacle ou des sports s'opposent activement à l'utilisation du tabac chez les adolescents, ce pourrait être un moyen efficace de réduire le tabagisme parmi eux. En d'autres termes, si vous pouviez imaginer que la voiture de course de Jacques Villeneuve arbore un cercle rouge avec une cigarette barrée d'un trait rouge au lieu d'un logo, si la fondation pensait que c'est un moyen efficace de réduire le tabagisme chez les jeunes, il n'y a pas de raison qu'une écurie de course ne puisse pas être financée.

**Le sénateur Johnstone:** Vous dites qu'il est possible qu'une exception soit faite?

**Le sénateur Nolin:** Ce n'est pas le fonds transitoire qui réglera ce problème. Il n'est pas là pour ça. Il y a un problème spécifique qui découle de l'adoption du projet de loi C-71, et ce projet de loi essaie de le résoudre.

**Le sénateur Johnstone:** C'est seulement pour la période de transition.

**Le sénateur Nolin:** Oui.

Il existe une possibilité éventuelle d'utiliser une manifestation qui n'est pas commanditée par l'industrie du tabac; la Fondation sera totalement habilitée à le faire.

**Le sénateur Cohen:** Ma question concerne la lettre de la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune. Je suis très active dans le secteur de la pauvreté. Rassurez-moi au sujet des emplois qui pourraient disparaître à cause de la réduction progressive de la production des cultivateurs de tabac ou de ceux qui existent dans l'industrie du tabac. Elle dit qu'elle offre parle de 17 460 emplois à temps plein et à temps partiel et verse 80 millions de dollars de salaires. Ces chiffres incluent probablement les dépanneurs, les pharmacies, je ne sais quoi encore, mais cela aura des incidences sur le chômage.

Ce fonds sera très bien pendant la période de transition, mais qu'en est-il des emplois de ces gens-là? Le projet de loi S-13 est un bon projet de loi, et j'aimerais qu'il soit adopté, mais c'est ce qui m'inquiète. Voilà sans doute ce dont je dois répondre devant les gens avec qui je travaille.

**Le sénateur Kenny:** C'est une situation très paradoxale et c'est une des énigmes qui se posent actuellement à moi. En Californie, suite à l'adoption de la Proposition 99, on a vendu 2 milliards de paquets de cigarette de moins.

En même temps, les gens qui cultivent le tabac disent qu'ils ne veulent pas de cet argent. Ils disent qu'ils ne veulent pas de ce projet de loi.

**Le sénateur Nolin:** Ils disent qu'ils n'en ont pas besoin.

**Senator Kenny:** They told us to stay out of their affairs. When we made inquiries of them, they told us that tobacco prices are good. They told us they were doing very well, thank you very much, and for government to please stay out of their our lives.

If the bill works, as I hope it will work and I presume you hope it will work, it seems that it inevitably will result in a decreased demand for tobacco. In order to meet your very concerns, Senator Cohen, there is the transition component of the bill and the section in it relating to tobacco growers covers it off. It allows them to apply to the subsidiary corporation for losses they incur while they are trying to move to another crop. I am acutely aware of those sorts of problems.

If you want to move to tomatoes, for example, you need a contract from Heinz. If you want to move to cucumbers, you need a contract from Bic. If you wish to grow grapes it takes three years for the first crop, for apples it is five years and ginseng it is seven.

There are real problems for these people to choose to move to something else. There is no requirement that the money be spent, but for those tobacco farmers who choose to move and suffer losses, this bill will assist them.

**Senator Cohen:** Maybe we should look at getting them into growing hemp.

**Senator Nolin:** I will suggest that. The legal committee looked into that two years ago and that is an easy crop to grow.

**Senator LeBreton:** The consumption of cigarettes seems to have gone down. Do we have any statistics that show how many tobacco farmers have changed their crops? How many fewer tobacco producers are there? What has happened to them; have they just retired?

**Senator Kenny:** This issue varies with the price of tobacco and with the demand. The export of tobacco has been increasing. Ontario had a program called the Ontario Tobacco Assistance Program, whereby producers were required to sell 50 per cent of their quota because it is done through a marketing board.

This program was terminated in 1991. There is another program in Ontario, which is sort of an Ontario-Quebec program. All of the flue-cured is grown in Ontario, and the remaining tobacco is grown in Quebec. I understand that the crop in Quebec is used more for wrapping cigars than it is for making cigarettes. There was a federal exit compensation program in Ontario which provided up to \$15,000 at a rate of \$500 per acre. That was in place for a period of time, and there was some update. There is significant export demand right now, however. When the market is up, farmers quite reasonably say that they like things they way that they are.

**Le sénateur Kenny:** Ils nous ont dit de ne pas nous mêler de leurs affaires. Quand nous les avons consultés, ils ont dit que le tabac se vendait bien. Ils nous ont dit qu'ils s'en tiraient très bien, merci beaucoup, et qu'ils souhaitaient que le gouvernement ne se mêle pas de leur vie.

Si le projet de loi donne de bons résultats, comme je l'espère et comme je présume que vous l'espérez, il me semble qu'il entraînera inévitablement une diminution de la demande de tabac. Pour répondre à vos préoccupations, sénateur Cohen, il y a l'élément transitoire du projet de loi, et la partie qui concerne les producteurs de tabac couvre ce problème. Ils peuvent s'adresser à la filiale s'ils subissent des pertes en essayant de passer à une autre culture. Je suis très conscient des problèmes de ce genre.

Si vous voulez, par exemple, vous mettre à cultiver des tomates, vous devez passer un contrat avec Heinz. Si vous voulez cultiver des concombres, il vous faut un contrat avec Bic. Si vous voulez cultiver des raisins, il faut attendre trois ans pour la première récolte, pour les pommes, cinq ans, et pour le ginseng, sept ans.

Ce sont des problèmes concrets pour les gens qui décident de passer à une autre culture. Cet argent ne doit pas obligatoirement être dépensé, mais ce projet de loi viendra en aide aux producteurs de tabac qui décident de cultiver un autre produit et subissent des pertes.

**Le sénateur Cohen:** Peut-être devrions-nous examiner comment les inciter à cultiver le chanvre.

**Le sénateur Nolin:** Je vais le proposer. Le comité des affaires juridiques a examiné cette question il y a deux ans, et c'est une plante qui est facile à cultiver.

**Le sénateur LeBreton:** La consommation de cigarettes semble avoir diminué. Avons-nous des statistiques qui indiquent combien de producteurs de tabac cultivent maintenant autre chose? De combien leur nombre a-t-il diminué? Qu'est-il advenu d'eux; ont-ils simplement pris leur retraite?

**Le sénateur Kenny:** La situation varie selon le prix du tabac et la demande. Les exportations de tabac ont augmenté. L'Ontario avait un programme d'aide aux cultivateurs de la province, en vertu duquel ces derniers devaient vendre 50 p. 100 de leurs quotas parce que cela passe par une commission de commercialisation.

Ce programme a pris fin en 1991. Il y en a un autre en Ontario, une sorte de programme conjoint Ontario-Québec. Tout le tabac jaune est cultivé en Ontario, et le reste au Québec. À ma connaissance, le tabac du Québec sert plutôt à envelopper des cigares qu'à faire des cigarettes. Il y a eu, en Ontario, un programme fédéral d'aide aux cultivateurs qui cessaient de produire du tabac; il leur fournissait jusqu'à 15 000 \$ à raison de 500 \$ par acre. Il a existé pendant un certain temps, et il a été mis à jour. Il y a toutefois actuellement une forte demande à l'exportation. Quand le marché est en hausse, il est normal que les agriculteurs disent qu'ils veulent que les choses restent comme elles sont.



This portion in the bill will not necessarily be spent. It will only be spent on those farmers who choose to go. If they find that they are not selling their tobacco, or cannot export it, the money is there to assist their transition. Frankly, I think that this is a socially responsible way to go about this.

**Senator Stollery:** In 1956, itinerant labourers could make \$500 cash in six weeks in the tobacco fields in Ontario. That is over because, due to the programs to which Senator Kenny has referred, many people have gone out of tobacco.

**Senator Nolin:** The statistics we saw this afternoon showed the decrease in tobacco crops.

**The Chairman:** Does anyone know how significant the export side of that industry is for Canada?

**Senator Kenny:** I am not an expert, but my understanding is that it is approaching 50 per cent.

**The Chairman:** I am indebted to those at the Library of Parliament for the research paper which they prepared. They point out that none of the alternative crops is as lucrative as tobacco with government price supports. They say that in recent times, tobacco returns have averaged about \$4,000 per acre, which is 10 times the return of alternative crops. They point out that in 1986 Agriculture Canada established a \$30 million program to help tobacco farmers diversify. The Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board, however, asked for \$200 million to \$300 million from government cigarette taxes for this purpose. Even so, many people have left tobacco farming in the past few years, as sales dropped, profits declined and debts mounted.

Senator Kenny is telling us, by way of anecdotal evidence, that those who are left behind are doing rather well. Prices are up and so forth. A federal-provincial exit program in Ontario now pays farmers to stop planting tobacco. In October 1988, the federal government added \$30 million to this program, and an additional \$5 million for farmers outside Ontario. Nevertheless, a group of Ontario tobacco farmers calling themselves Fair Compensation for Tobacco started lawsuits against both the federal and Ontario governments to seek compensation for damages to their industry caused by rising tobacco taxes.

According to this paper, in September 1996 it came to light that the federal Department of Agriculture and Agri-food Canada was contributing funding to research aimed at developing better tobacco crops. Have you ever seen tobacco fail?

The committee recessed.

Les sommes prévues dans cette partie du projet de loi ne seront pas nécessairement dépensées. Elles le seront seulement pour les agriculteurs qui décident de cesser cette culture. S'ils constatent qu'ils ne peuvent pas vendre leur tabac ou l'exporter, cet argent sera là pour leur faciliter la transition. En toute franchise, je pense que c'est une façon socialement responsable de procéder.

**Le sénateur Stollery:** En 1956, les travailleurs agricoles itinérants pouvaient gagner 500 \$ en six semaines dans les champs de tabac de l'Ontario. C'est fini maintenant, parce qu'à cause des programmes que le sénateur Kenny a mentionnés, beaucoup de gens n'en cultivent plus.

**Le sénateur Nolin:** Les statistiques que nous avons vues cet après-midi révélaient une diminution de la production de tabac.

**Le président:** Quelqu'un connaît-il l'importance des exportations dans ce secteur au Canada?

**Le sénateur Kenny:** Je ne suis pas expert en la matière, mais à ma connaissance, elles représentent une proportion de près de 50 p. 100.

**Le président:** Je suis reconnaissant envers les gens de la Bibliothèque du Parlement pour le document de recherche qu'ils ont préparé. Ils signalent qu'aucune des cultures de remplacement ne rapporte autant que le tabac avec le soutien des prix qu'offre le gouvernement. Ils disent que, ces dernières années, le tabac rapporte encore 4 000 \$ par acre, soit dix fois plus que les cultures de remplacement. Ils signalent qu'en 1986, Agriculture Canada a mis sur pied un programme d'une valeur de 30 millions de dollars pour aider les producteurs de tabac à se diversifier. La Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune a cependant demandé à cette fin une part de 200 à 300 millions de dollars des taxes imposées sur les cigarettes par le gouvernement. Beaucoup de gens ont néanmoins cessé de cultiver le tabac ces dernières années, quand les ventes ont baissé, les profits diminué et leur endettement augmenté.

Le sénateur Kenny nous indique, à titre anecdotique, que ceux qui restent s'en tirent plutôt bien. Les prix sont en hausse, et cetera. Il y a maintenant un programme fédéral-provincial en Ontario qui verse de l'argent aux agriculteurs qui cessent de planter du tabac. En octobre 1988, le gouvernement fédéral a ajouté 30 millions de dollars à ce programme, ainsi que 5 millions de dollars supplémentaires pour ceux qui en cultivent ailleurs qu'en Ontario. Des producteurs de tabac de l'Ontario qui ont formé un groupe qu'ils appellent Fair Compensation for Tobacco poursuivent le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario en demandant à être indemnisés pour le préjudice qu'ils ont subi du fait de l'augmentation des taxes sur le tabac.

D'après ce document, il a été révélé en septembre 1996 qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada contribuait financièrement à des recherches destinées à mettre au point de meilleurs plants de tabac. Avez-vous jamais vu une mauvaise récolte de tabac?

La séance est interrompue.

Upon resuming in public.

**The Chairman:** We are back in public session now. We are joined by Law Clerk and Parliamentary Counsel Mr. Mark Audcent.

We have heard all our witnesses on Bill S-13. We have had an opportunity to consider the bill. As I see it, here are the options before the committee: The chair would entertain a motion that the bill be reported without amendment; the chair would entertain a motion that the bill be reported with amendments; the chair would entertain a motion that the bill be not now proceeded with; and the chair would entertain a motion, which is in order at any time, to adjourn. What is your pleasure?

**Senator Nolin:** I move that we report the bill with amendments. We have technical amendments to propose. I would ask my colleague Senator Kenny to propose those amendments.

**The Chairman:** The sponsor of the bill has technical amendments to propose. How many amendments, Senator Kenny?

**Senator Kenny:** I believe the number is seven.

**The Chairman:** Proceed with them one by one, please.

**Senator Kenny:** I draw your attention to clause 2 on page 1. I move that clause 2 on page 1 be amended by replacing line 14 in the French version with the following:

cants des produits du tabac. Y est assimilé son succes-

I would explain briefly. This amendment would correct the French name of the Canadian Tobacco Manufacturers' Council which is currently incorrect in the existing version of the bill.

**The Chairman:** Any there any comments, senators? All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The amendment is carried.

**Senator Kenny:** I move that clause 11 be amended on page 5 by replacing line 27 with the following:

tives of health groups and such other

It would then read "representatives of health groups." This amendment is required for consistency. Currently, clause 11 refers to health care groups, whereas clause 5(1)(i) refers to health groups. The intent was to refer to health groups generally, since "health care groups" may be unnecessarily restrictive.

**The Chairman:** Are there questions or comments? All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The amendment is carried.

**Senator Kenny:** I move that Bill S-13 be amended in clause 25, on pages 9 and 10, by replacing lines 41 and 42 on page 9 with the following:

remuneration of directors and officers of the Foundation and

Le comité reprend ses travaux en public.

**Le président:** Nous sommes à nouveau en séance publique. M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, s'est joint à nous.

Nous avons entendu tous nos témoins au sujet du projet de loi S-13. Nous avons eu l'occasion d'étudier ce projet de loi. Voici quelles sont, à mon avis, les options du Comité. La présidence pourrait recevoir une motion recommandant de faire rapport du projet de loi sans modification, d'en faire rapport avec des modifications ou de ne pas lui donner suite; la présidence pourrait également recevoir une motion d'ajournement, qui peut être proposée en tout temps. Qu'est-ce qui vous convient?

**Le sénateur Nolin:** Je propose que nous fassions rapport du projet de loi avec des modifications. Nous avons des modifications de détail à proposer. Je demanderai à mon collègue, le sénateur Kenny, de le proposer.

**Le président:** Le parrain du projet de loi a des modifications de détail à proposer. Combien y en a-t-il, sénateur Kenny?

**Le sénateur Kenny:** Je crois qu'il y en a sept.

**Le président:** Veuillez, s'il vous plaît, les présenter une par une.

**Le sénateur Kenny:** J'attire votre attention sur l'article 2 de la page 1. Je propose que l'article 2, page 1, soit modifié par substitution, à la ligne 14 de la version française, par ce qui suit:

cants des produits du tabac. Y est assimilé son succes-

Je vais vous donner une brève explication. Cette modification corrigerait le nom français du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac qui n'est pas cité correctement dans la version actuelle du projet.

**Le président:** Y a-t-il des commentaires, sénateurs? Qui est en faveur de cette modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'amendement est adopté.

**Le sénateur Kenny:** Je propose que l'article 11, page 5, soit modifié par substitution, aux lignes 26 et 27, par ce qui suit:

la santé, de représentants du secteur de la santé, et des autres person-.

On utiliserait donc l'expression «représentants du secteur de la santé». Cette modification est nécessaire pour assurer l'uniformité du texte. À l'heure actuelle, l'article 11 parle de groupes de professionnels de la santé, alors que l'alinéa 5(1)i) parle de groupes du secteur de la santé. On voulait parler de ces groupes d'une façon générale sans utiliser une expression trop limitative.

**Le président:** Y a-t-il des questions ou des commentaires? Qui est en faveur de cette modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'amendement est adopté.

**Le sénateur Kenny:** Je propose que le projet de loi S-13 soit modifié, à l'article 25, à la page 10, par substitution, aux lignes 3 et 4, par ce qui suit:

ministrateurs et dirigeants de la fondation, déterminer



and on page 10 by replacing line 27 with the following:

two thirds of the members entitled to vote at that meeting.

This amendment does two things. It amends clause 25(1)(h) which deals with the powers of directors to make by-laws for the remuneration of directors, officers, employees, and agents of the foundation. It is unduly restrictive to provide for the remuneration of employees and agents of the foundation by by-law. It is better corporate practice to leave the remuneration to be set by the officers of the corporation.

It also amends clause 25(2). This subclause requires that any by-law be sanctioned by a general meeting of the members by at least two-thirds of the members entitled to vote in order for it to be valid. However, for clarification, it is important to expressly indicate that we do not mean two-thirds of the members generally, but two-thirds of the members entitled to vote at that meeting. The amendment, therefore, will avoid ambiguity about the validity of the by-law.

**The Chairman:** All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The amendment carries.

**Senator Kenny:** I move that Bill S-13 be amended in clause 30, on pages 11 and 12.

(a) on page 11 by replacing line 42 with the following:

“further its objects, but nothing in this subsection” ; and

(b) on page 12, by replacing line 1 with the following:

“nothing in this subsection applies to other”.

I would ask the law clerk to comment on this please.

**Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel:** Honourable senators, the purpose of this amendment is in two places to delete the word “section” and replace the word “subsection.” This brings clarity to the intended scope of the subsection.

**The Chairman:** All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Kenny:** I move that Bill S-13 be amended in clause 41, on page 15, by replacing line 37, in the English version, with the following:

“advisory panel;”.

This amendment to paragraph 41(a) corrects a terminological error. The last line in the paragraph refers to “advisory committee” and this should read “advisory panel.”

**The Chairman:** All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

et par substitution, à la ligne 31, par ce qui suit:

voter lors de cette assemblée.

Cette modification sert à deux choses. Elle modifie l'alinéa 25(1)h, qui porte sur le pouvoir qu'ont les administrateurs d'adopter des règlements concernant la rémunération des administrateurs, des dirigeants, des employés et des mandataires de la fondation. Prévoir que la rémunération des employés et des mandataires doit être déterminée par des règlements constitue une restriction indue. Il vaut mieux qu'elle soit fixée par les dirigeants de la société.

Elle modifie également le paragraphe 25(2), qui stipule que, pour être valide, un règlement administratif doit avoir été approuvé en assemblée générale par au moins les deux tiers des membres autorisés à voter. Il est toutefois important d'indiquer expressément, pour que les choses soient claires, que nous ne parlons pas des deux tiers des membres dans leur ensemble, mais des deux tiers des membres autorisés à voter à cette assemblée. Cette modification permet donc d'éviter toute ambiguïté au sujet de la validité d'un règlement administratif.

**Le président:** Qui est en faveur de cette modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La modification est adoptée.

**Le sénateur Kenny:** Je propose que le projet de loi S-13 soit modifié, à l'article 30, aux pages 11 et 12.

a) à la page 11, par substitution, à la ligne 40, par ce qui suit:

«sent paragraphe ne l'oblige toutefois à déboursier»;

b) à la page 12, par substitution, à la ligne 1, par ce qui suit:

«présent paragraphe ne s'applique pas à ses autres».

Je demanderai au légiste de bien vouloir commenter cette modification.

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire:** Honorables sénateurs, cette modification a pour objet de supprimer le mot «article» et de lui substituer le mot «paragraphe» afin d'indiquer plus clairement la portée que doit avoir ce paragraphe.

**Le président:** Qui est en faveur de cette modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

**Le sénateur Kenny:** Je propose que le projet de loi S-13 soit modifié, à l'article 41, page 15, par substitution, à la ligne 37 dans la version anglaise, par ce qui suit:

«advisory panel;».

Cette modification apportée à l'alinéa 41(a) corrige une erreur terminologique. On utilise, à la dernière ligne de cet alinéa, l'expression «advisory committee» alors que l'expression correcte est «advisory panel».

**Le président:** Qui est en faveur de cette modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

**Senator Kenny:** Honourable senators, I move that Bill S-13 be amended in clause 48 in the English version.

(a) on page 19, by replacing line 49 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”; and

(b) on page 20,

(i) by replacing line 2 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”,

(ii) by replacing line 5 with the following:

“under Part II of this Act, in the Founda-”,

(iii) by replacing line 8 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”,

(iv) by replacing line 11 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s fifth”.

The amendment would replace the expression “the Act” with “this Act” in order to clarify that clause 48 is making reference to Bill S-13, and not another act of Parliament.

**The Chairman:** All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Kenny:** I move that Bill S-13 be amended in clause 51, in the English version,

(a) on page 21, by replacing line 48 with the following:

“under Part II of this Act in the Founda-”; and

(b) on page 22,

(i) by replacing line 2 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s sec-”,

(ii) by replacing line 5 with the following:

“under Part II of this act in the Foundation’s third”,

(iii) by replacing line 8 with the following:

“Part II of this act in the Foundation’s”, and

(iv) by replacing line 11 with the following:

“Part II of this Act in the Foundation’s fifth”.

This amendment would replace the expression “the Act” with “this Act” for the same reason outlined in relation to clause 48.

**The Chairman:** I see the word “under” on line 5.

**Mr. Audcent:** You are reading from the wrong draft. I will provide the correct one.

**Senator Maheu:** Senator, I do not see subclauses numbered (i) or (ii) or (iii) in the bill.

**Senator Kenny:** The bracketed letters and the Roman numerals are provided for the purpose of numbering the amendments themselves, and do not correlate to the bill.

**The Chairman:** I am sure that this makes for exciting television.

**Le sénateur Kenny:** Honorables sénateurs, je propose que le projet de loi S-13 soit modifié à l'article 48, dans la version anglaise,

a) à la page 19, par substitution à la ligne 49, par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»;

b) à la page 20:

(i) par substitution, à la ligne 2, par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»,

(ii) par substitution, à la ligne 5, par ce qui suit:

«under Part II of this Act, in the Founda-»,

(iii) par substitution, à la ligne 8, par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»,

(iv) par substitution, à la ligne 11, par ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s fifth».

Cette modification consiste à remplacer l'expression «the Act» par «this Act» pour qu'il soit bien clair que l'article 48 fait référence au projet de loi S-13 et non pas à une autre loi.

**Le président:** Qui est en faveur de cette modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

**Le sénateur Kenny:** Je propose que le projet de loi S-13 soit modifié, à l'article 51, dans la version anglaise,

a) à la page 21, par substitution, à la ligne 48, par ce qui suit:

«under Part II of this Act in the Founda-»;

b) à la page 22,

(i) par substitution, à la ligne 2, de ce suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s sec-»,

(ii) par substitution, à la ligne 5, par ce qui suit:

«under Part II of this act in the Foundation’s third»,

(iii) par substitution, à la ligne 8, par ce qui suit:

«Part II of this act in the Foundation’s»,

(iv) par substitution, à la ligne 11, par ce qui suit:

«Part II of this Act in the Foundation’s fifth».

Cette modification consiste à remplacer l'expression «the Act» par «this Act» pour la même raison que celle que nous avons indiquée au sujet de l'article 48.

**Le président:** Je vois le mot «under» à la ligne 5.

**M. Audcent:** Vous ne lisez pas la bonne version. Je vais vous la remettre.

**Le sénateur Maheu:** Sénateur, je ne vois pas les sous-alinéas (i), (ii) ou (iii) dans le projet de loi.

**Le sénateur Kenny:** Les lettres placées entre parenthèses et les chiffres romains servent à numéroter les modifications elles-mêmes et ne correspondent pas au projet de loi.

**Le président:** Je suis sûr que c'est passionnant à suivre à la télévision.



**Senator Kenny:** Let the record show that the Chairman observes these amendments should have been done *in camera*.

**Senator Cools:** It shows how much care we are taking.

**Senator Stollery:** I think that it was a brilliant strategy, and I approve.

**The Chairman:** All those in favour of these amendments to clause 51?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Are all other clauses, the preamble and the title carried?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Is it agreed that Bill S-13 be adopted as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Thank you, Senator Kenny and Senator Nolin, and congratulations. I will report this bill, as amended. The comments, as agreed, will be brought forward as an appendix to the report.

The committee adjourned.

**Le sénateur Kenny:** Veillez à ce qu'il soit inscrit au procès-verbal que le président est d'avis que ces modifications auraient dû être étudiées à huis clos.

**Le sénateur Cools:** Cela montre à quel point nous prenons cela au sérieux.

**Le sénateur Stollery:** Je pense que c'était une stratégie brillante, et je l'appuie.

**Le président:** Qui est en faveur des modifications apportées à l'article 51?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Tous les autres articles, le préambule et le titre sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Êtes-vous d'accord pour que le projet de loi S-13 modifié soit adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Sénateur Kenny et sénateur Nolin, je vous remercie et je vous félicite. Je ferai rapport de ce projet de loi tel que modifié. Comme nous en sommes convenus, les commentaires seront présentés en annexe au rapport.

La séance est levée.

*From the Conseil québécois sur le tabac et la santé:*

Mr. Mario Bujold.

*Individual presentation:*

Mr. Marcel Côté.

*From the Mouvement en faveur du fonds québécois pour la culture, le sport et la santé (FOCUSS):*

Mr. Alain Poirier, Spokesperson.

**May 13, 1998**

*From Statistics Canada:*

Ms Lecily Hunter, Project Manager of the Survey on Smoking in Canada; and

Mr. Gary Catlin, Director of Health Statistics.

*From the Canadian Cancer Society:*

Mr. Rob Cunningham.

*From the University of Alberta:*

Professor Gerald Gall.

*From the University of Ottawa:*

Professor Joseph Magnet.

*Individual presentation:*

Mr. Michael Clegg, Q.C.

*From Gowling, Strathy & Henderson:*

Mr. Mark Siegel, Senior Tax Counsel.

*Hon. Colin Kenny, Co-sponsor of the bill.*

*Hon. Pierre Claude Nolin, Co-sponsor of the bill.*

*Du Conseil québécois sur le tabac et la santé:*

M. Mario Bujold.

*À titre personnel:*

Marcel Côté.

*Du Mouvement en faveur du fonds québécois pour la culture, le sport et la santé (FOCUSS):*

M. Alain Poirier, porte-parole.

**Le 13 mai 1998**

*De Statistique Canada:*

Mme Lecily Hunter, gestionnaire de l'Enquête sur le tabagisme au Canada; et

M. Gary Catlin, directeur des statistiques sur la santé.

*De la Société canadienne du cancer:*

M. Rob Cunningham.

*De l'Université de l'Alberta:*

M. Gerald Gall, professeur.

*De l'Université d'Ottawa:*

M. Joseph Magnet, professeur.

*À titre personnel:*

Michael Clegg, c.r.

*De Gowling, Strathy & Henderson:*

Mark Siegel, conseiller fiscal principal.

*L'honorable Colin Kenny, coparrain du projet de loi.*

*L'honorable Pierre Claude Nolin, coparrain du projet de loi.*





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

**May 12, 1998 (10:00 a.m.)**

*Hon. Colin Kenny, Co-sponsor of the bill.*

*Hon. Pierre Claude Nolin, Co-sponsor of the bill.*

*From the Quebec Coalition for Tobacco Control:*

Mr. Louis Gauvin, Coordinator.

*From Physicians for a Smoke-Free Canada:*

Ms Cynthia Callard, Executive Director.

*From the Non-Smokers' Rights Association:*

Mr. Garfield Mahood, Executive Director.

*From the Canadian Council for Tobacco Control:*

Dr. Ron Stewart, President.

**May 12, 1998 (5:50 p.m.)**

*From the Canadian Tobacco Manufacturers' Council:*

Mr. Robert Parker, Chairman and Chief Executive Officer.

*Individual presentation.*

Dr. John C. Luik.

*From the American Cancer Society, California Division, Inc.:*

Mr. David E. Bonfilio, Immediate Past Chair.

*From the Centre for Behavioural Research and Program  
Evaluation, National Cancer Institute of Canada:*

Dr. Roy Cameron, Director, Waterloo Smoking Project.

*From the Heart and Stroke Foundation of Quebec:*

Ms Lilianne Bertrand, Director.

*From the Canadian Institute of Child Health:*

Ms Dawn Walker, Executive Director.

*(Continued on previous page)*

**Le 12 mai 1998 (10 heures)**

*L'honorable Colin Kenny, coparrain du projet de loi.*

*L'honorable Pierre Claude Nolin, coparrain du projet de loi.*

*De la Coalition québécoise pour le contrôle du tabac:*

M. Louis Gauvin, coordonnateur.

*De Physicians for a Smoke-Free Canada:*

Mme Cynthia Callard, directrice générale.

*De l'Association pour les droits des non-fumeurs:*

M. Garfield Mahood, directeur général.

*Du Conseil canadien pour le contrôle du tabac:*

M. Ron Stewart, président.

**Le 12 mai 1998 (17 h 50)**

*Du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac:*

M. Robert Parker, président-directeur général.

*À titre personnel:*

M. John C. Luik.

*De l'American Cancer Society, California Division, Inc.:*

M. David E. Bonfilio, ancien président.

*Du Centre de recherche sur le comportement et l'évaluation des  
programmes, Institut national du cancer du Canada:*

M. Roy Cameron, directeur, Projet de Waterloo sur le tabac.

*La Fondation des maladies du coeur du Québec:*

Mme Lilianne Bertrand, directrice.

*De l'Institut canadien de la santé infantile:*

Ms Dawn Walker, directrice générale.

*(suite à la page précédente)*











